الموازنة العامة للدولة

(دراسة مقارنة)

عبد اللطيف قطيش

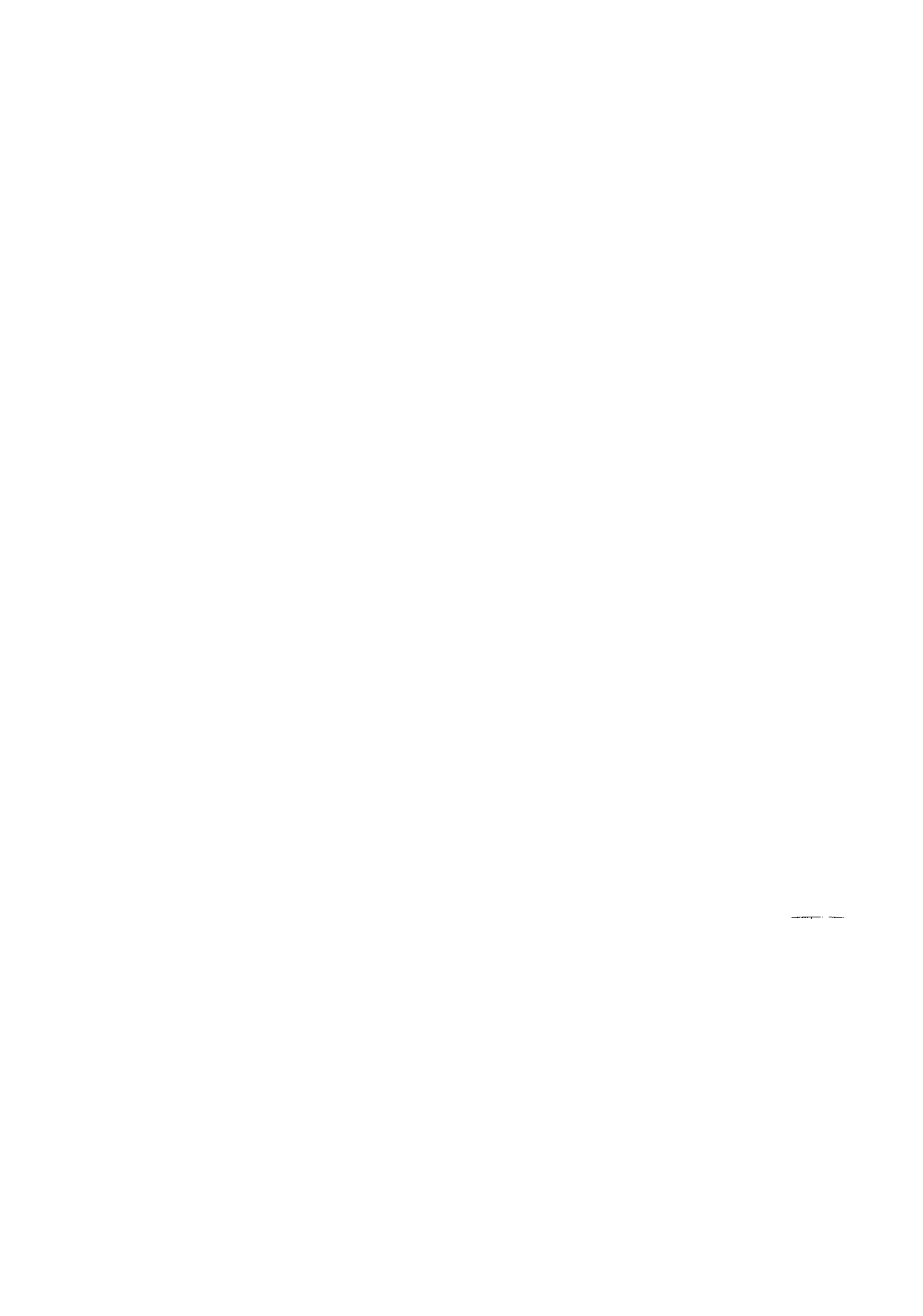
أستاذ محاضر
في معهد الدروس القضائية
وفي المعهد الوطني للإدارة والإنماء
وفي الجامعة اللبنانية
مدير الموازنة في وزارة المالية (سابقاً)

منشورات الحلبي الحقوقية


مكتبة الروضة الحيدرية

الموازنة العامة للدولة

(دراسة مقارنة)



الموازنة العامة للدولة

(دراسة مقارنة)

عبد اللطيف قطيش

أستاذ محاضر
في معهد الدروس القضائية
وفي المعهد الوطني للإدارة والإنماء
وفي الجامعة اللبنانية
مدير الخزينة في وزارة المالية (سابقاً)

منشورات الحلبي الحقوقية

منشورات الحلبي الحقوقية
LIBRAIRIE JURIDIQUE
AL - HALABI

الطبعة الأولى

تنضيد وإخراج
MECA
P.O. BOX 113-5096 BEIRUT - LEBANON
Tel. & Fax 961-1-362370, Cellular 961-3-918120
E - mail meca@cyberia.net.lb

منشورات الحلبي الحقوقية
فرع اول:
بناية الزين – شارع القنطاري
مقابل السفارة الهندية
هاتف: 364561 (1-961+)
هاتف خليوي: 640821 - 640544 (3-961+)
فرع ثانٍ:
سوديكو سكوير
هاتف: 612632 (1-961+)
فاكس: 612633 (1-961+)
ص.ب. 11/0475 بيروت – لبنان
E - mail elhalabi@terra.net.lb
www.halabilawbooks.com

I S B N : 9953 - 462 - 67 - 4



الإهداء

إلى روحَيْ أبي وأمي اللذين استنبتا الصخرَ قمحاً... اقتتنا به، وتعلمنا.

المقدمة

أتيح لي أن أدرّس مادة «المحاسبة العمومية»، لمدة طويلة من الزمن، في المعهد الوطني للإدارة والانماء، في الدرجتين، العليا والوسطى. وان أدرسها، في القسمين العام والمالي، في معهد الدروس القضائية، وفي كلية إدارة الأعمال، في الجامعة اللبنانية.

كما أتيح لي أن أكون على صلة بقانون المحاسبة العمومية، وتطبيقاته، في الإدارات، والمؤسسات العامة، من خلال الوظائف التي شغلتها في إدارة التفتيش المركزي، كمفتش مالي، وفي وزارة المالية، كمدير للخزينة.

وقد تيسر لي، من خلال ذلك، أن أكون على إطلاع بأحكام هذا القانون، وتطبيقاته، وإشكالات هذا التطبيق.

ثم أنني عُيِّنت عضواً في اللجنة التي تم تأليفها من قبل رئيس مجلس الوزراء، لإجراء التعديلات اللازمة على قانون المحاسبة العمومية*، بما يتلاءم مع التطورات التي استجدت على المالية العامة، في خلال الفترة الزمنية الطويلة التي أعقبت صدوره. فأتيحت لي مرة أخرى الفرصة، ومن وجه آخر، لأن استفيد من مختلف الآراء التي طرحت في اجتماعات اللجنة المذكورة بشأن مواد هذا القانون، مادة مادة.

وهكذا، فقد توافرت لدي العناصر اللازمة لأن أجمع ما ألقيته من محاضرات، وما توافر لدي من ملاحظات وآراء وأفكار، وأن أنسقها، وأعيد النظر فيها، في ضوء المراجع الإضافية التي أمكن الإطلاع عليها. فكان هذا الكتاب.

وأعترف، مسبقاً، أن هذا الكتاب ليس خالياً من الأخطاء، ولا هو بريء من النواقص. ولكنني جَهَدْتُ ـ قدر مستطاعي ـ في أن أتلافى ذلك ما أمكن. آملاً أن أكون قد وفقت إلى بلوغ هذا الهدف.

المؤلف

---

* تم تأليف اللجنة المذكورة بموجب القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء برقم ٩٣/٣٥ تاريخ ١٩٩٣/٩/٤.

الباب الأول

نشأة الموازنة، وتعريفها، وخصائصها

origine du budget, sa définition

et ses caractères

الفصل الأول

نشأة الموازنة

تمهيد

من المعروف أن الموازنة، بمفهومها الحديث، وبالمبادئ التي ارتكزت عليها، إنما هي من نتاج الحضارة الغربية. فعبارة budget، المعربة بعبارة «الموازنة»، اشتقت من كلمة فرنسية قديمة bouge أو bougette، وهي تعني الكيس الصغير، من الجلد، أو القماش الذي توضع فيه النقود. وقد عنت الكلمة، في بريطانيا، كيس الملك le sac du Roi، أو الخزنة التي تحتوي على هذا الكيس.

ولا يرقى استعمال العبارة، في فرنسا، بمدلولها المالي، إلى أبعد من بدايات القرن التاسع عشر. فلا نعثر عليها في أي مؤلف من مؤلفات علماء المال، أو القانون، أو السياسية. فلم يوجد الاسم لعدم وجود المسمى. فتلك هي العلاقة المعروفة بين الكلمات والأشياء. فإذا انتفى وجود الشيء انتفت الكلمة المقابلة في مدلولها له. فالمؤسسات المالية، للنظام الفرنسي القديم، لم تكن قائمة على إجازة الجباية والإنفاق التي تعبّر عنها عبارة «الموازنة» budget.

فلقد أتى الاسم والمسمى، أي الكلمة ومدلولها المالي، بمعنى الإجازة القانونية، إلى فرنسا، من بريطانيا، حيث تم الاسترشاد بمؤسساتها السياسية والمالية، واستلهامها في إقامة مؤسسات مثيلة لها، بعد اندلاع الثورة فيها[١].

---

(١) Louis Trotabas, Jean-Marie Cotteret avec la collaboration de Michel Laflandre- Droit budgétaire et comptabilité publique- Dalloz 1995, 5º édition p-16.

البند الأول: نشأة الموازنة في بريطانيا

كانت بريطانيا هي الأولى، من بين بلدان العالم، التي أرسيت فيها مبـادئ الموازنـة الحديثة. وبعد فترة طويلة من الزمن، اقتفت في أثرها فرنسا، بصورة أوفى. وفيما بعد، جرى الاقتداء بهما من قبل سائر البلدان، فعمتها جميعاً.

وكانت نقطة الانطلاق، في إرساء مبادئ الموازنة، المبدأ القائـل بأنـه لا ينبغـي أن تفرض الضريبة، ويجري تحصيلها، إلاّ برضى ممثلي الذين يقع علـى عـاتقهم عـبء دفعها، وموافقتهم. وقد سالت دون إقرار هذا المبدأ، والالتـزام بـه، وعـدم خرقـه، أو التجاوز عليه، دماء كثيرة من جرّاء حروب طاحنة، امتـدت علـى حقـب طويلـة مـن الزمن.

وعن هذا المبدأ الأصل، تفرعت جميع المبادئ الأساسية للموازنة. وبموازاة ذلك، أرسيت مبادئ الديمقراطية البرلمانية، الواحد تلو الآخر. فتسـاوقت مبـادئ الموازنـة، ومبادئ الديمقراطية البرلمانية، على خطين متوازيين يلتقيان، ويتبع كل منهما الآخـر، ويتبادلان التأثر والتأثير.

وقد كان المبدأ المالي الأساسي المعمول به، في بريطانيا، طيلة القرون الوسطى، أن الملك كان يتكفل بتأمين نفقات المملكة، من حاصلات أملاكه الخاصـة، وإيراداتهـا. وكان إنفاق هذه الحاصلات والإيرادات، «سراً مـن أسـرار الدولـة». وإذا مـا اقتضـت الحاجات الاستثنائية، أو الموقتة، إلى أموال إضـافية، تربـو علـى مجمـوع حاصـلات أملاك التاج وإيراداته، فإنه كان يصار إلى اقتطاعهـا، بصـورة استثنائية، مـن ثـروات مجموع الرعايا ومداخيلهم. غير أن الأمر كان يتطلب، من حيث المبدأ، في مثـل هـذه الحالات، أخذ موافقة ممثلي المكلفين بهذا العبء الإضافي، لنفقات المملكة. ويرقـى العمل بهذا المبدأ إلى عهد الملك Jean sans terre، الذي فرض عليه البارونات les barons أخذ موافقتهم، لكي يتسنى له فـرض ضـرائب جديـدة، مـن خـلال إقـراره «الشرعة الكبرى» La Grande Charte المعروفة في التاريخ البريطاني باسم Magna

Carta، الصادرة في حزيران من عام ١٢١٥[١]. وقد نصّت المادة ١٢ من هذه الشرعة على الحالات التي يجوز فيها اقتطاع الأموال وفرض المساعدات، دون موافقة مجلس العموم، وهي: فدية الملك في حالة الأسر، ومساعدة فرقة الفرسان الخاصة بالابن الأكبر للملك، وتقديم الهدايا في حال زواج ابنته الكبرى، وفيما خلا ذلك يدعى مجلس العموم في المملكة، وفقاً لأحكام المادة ١٤ من الشرعة، لإقرار أي اقتطاع من ثروات الأفراد. ولا يتنازل الملك عن هذا الحق إلى أي كان[٢].

ونجد في هذه الشرعة النواة الأولى لمفهوم الإجازة، وإن كانت تلك الإجازة مقتصرة، آنذاك، على فرض بعض الواردات فقط. فالطابع الاستثنائي لتلك الواردات هو الذي كان في أساس تبرير أخذ الموافقة عليها، وإجازتها.

أما الواردات الأخرى، وأوجه إنفاقها، فقد بقيت بمنأى عن تلك الموافقة، أو الإجازة، نظراً لطابعها العادي. وعلى هذا الأساس تركت تلك الواردات للتقدير الإستنسابي للسلطة الملكية، تتصرف بها كيفما تشاء.

ولما كانت حاصلات أملاك التاج، وإيراداتها، غير قادرة على النمو بنفس الوتيرة التي كانت تتزايد فيها الحاجات إلى الإنفاق، إذ كانت الحاجات إلى الإنفاق تتزايد بوتيرة عالية ومتسارعة، في حين أن حاصلات أملاك التاج كانت تتزايد ببطء، بل إنها كانت تتناقص أحياناً. فقد حاول الملك تلافي الاستحصال على الإجازة بفرض الواردات الاستثنائية، المتمثلة بالضرائب والرسوم، فابتدع لنفسه موارد تحت تسميات أخرى، أي أنه غيّر الاسم وبقي المسمّى على ما كان[٣].

---

(١) Jean-Claude Martinez-Pierre Di Malta Droit budgétaire-2e - édition Litec 1988 p.121.

(٢) Henri Oberdorff- Les consitutions de l'Europe des douze- la documentation française VI- Grande-Bretagne.-Paris 1992.

(٣) Raymond Muzellec-Finances publiques-Edition sirey 10e éd. 1997 p.7.

وهذا ما فعله الملك إدوارد الأول Edouard 1er، ثم الملك هنري الثامن، والملكة أليزابيت، من آل تيودور Tudor، فأحدثوا لأنفسهم احتكارات مالية لجباية الضرائب والرسوم، دون إجازة برلمانية. ولكن البرلمان لم يَدَعْهم يخرقون مبدأ إجازته، وعُنُفَ الصراع بين الطرفين، في ظل حكم آل ستيوارت Stuart، ذلك لأن الملك جاك الأول Jacques 1er جعل من المسألة قضية مبدأ، فادعى أن فرض الضرائب إنما يعود، في الأصل، لصلاحية الملك.

وإذ استشعر البرلمان بالأهمية السياسية للمسألة، فقد اشتدت مقاومته للتجاوز على صلاحيته المالية هذه، في ظل الملك تشارلز الأول Charles 1er، ابن الملك جاك الأول (١٦٢٥ ـ ١٦٤٨)، فلم يعطه البرلمان، عام ١٦٢٥، سوى إجازة محدودة.

فلجأ الملك إلى حلّه، ولكن البرلمان الثاني الذي دعي إلى الانعقاد في العام التالي، عام ١٦٢٦، رفض الانصياع لإرادة الملك، وقرر الموافقة، بمفعول رجعي، على الإجازات السابقة؛ فنشأت، بذلك، نواة الإجازة الموقتة التي هي أحد مبادئ الموازنة، بمفهومها الحديث. وإذ كان تشارلز الأول يبحث عن موارد إضافية، دون اللجوء إلى فرض الضرائب والرسوم، بشكل صريح، فقد ابتدع صيغة القروض الإلزامية. غير أن القرار الملكي، في هذا الخصوص، بقي حبراً على ورق. وكان ذلك أول مثال عن العصيان المدني، بالامتناع عن دفع الضرائب. وفي العام ١٦٢٨، إذ شارفت موارده على النضوب، فقد اضطر الملك تشارلز الأول، إلى دعوة البرلمان للانعقاد. فانعقد البرلمان ووافق على إعطائه بعض المساعدات، مقابل تصديقه على عريضة الحقوق Petition of Right التي أكدت الشرعة الكبرى لعام ١٢١٥ وأكملتها، بالإقرار، بصورة نهائية، بحق البرلمان في إجازة أية ضريبة، أو أي رسم يفرض على الرعايا.

وتجدد الصراع بين الطرفين، مرة أخرى، عندما احتاج الملك تشارلز الأول نفسه إلى موارد جديدة، وذلك لبناء أسطول تجاري بحري، بهدف تخليص بريطانيا من ارتهانها للأسطول الهولندي، في هذا المجال. ففرض ضريبة لهذا الغرض، دون موافقة البرلمان، فثارت معارضة شعبية ضدها، تمثلت بامتناع هامدن Hampden ابن عم

كروميل Cromwell عن دفعها، رافضاً استبدادية الملك وتصرفه بحاصلات هذه الضريبة، لغير الغاية التي فرضت من أجلها. فحوكم وحُكم. واستمر الملك بجباية هذه الضريبة، ثم عقد القروض، ورهن أملاك التاج، متجاوزاً سلطة البرلمان، على مدى أحد عشر عاماً.

وعندما استنفد الملك جميع ما لديه من وسائل، وخشية من أن يعاود تجربة العام ١٦٢٨، فقد دعا البرلمان إلى الانعقاد، في العام ١٦٤٠. وفي هذه الفترة بلغ الاحتقان الشعبي والسياسي ذروته. فقد أفسح البرلمان لمندوبي الملك أن يجلسوا في أماكن خاصة في القاعة، ووُجِّه إليهم الانتقادُ اللاذع على اقترافهم جريمة فرض الضرائب، وجبايتها، دون سند قانوني، وأُوقف وزير الملك وأُعدِم. وانعطف الصراع نحو الحرب الأهلية. ووضع البرلمان قواته تحت أمرة أوليفر كروموِيل. وتحددت معالم المواجهة بوضوح، بين سلطة الملك، وسلطة البرلمان، وأسفرت عن النتيجة المعروفة باستسلام الملك، وإعدامه.

غير أن انتصار عام ١٦٤٨، في بريطانيا، لم يكن كافياً لتدعيم نظام المؤسسات المالية فيها. واستمر الصراع سجالاً بين الطرفين مدة أربعين عاماً إلى أن تم حسمه بصورة نهائية، عام ١٦٨٩، بإقرار وثيقة الحقوق Bill of Right. ففي العام ١٦٤٨، لم يدع البرلمان لنفسه حق النظر في الموافقة على الموارد المتأتية من أملاك التاج، ولا في أوجه إنفاقها، باعتبارها سراً من أسرار الملك. أما في وثيقة الحقوق فقد جرى توسيع نطاق الإجازة حتى شملت جميع الإيرادات أياً كان مصدرها، من حاصلات أملاك التاج أو من الضرائب، وشملت أوجه إنفاقها، فلم يعد الأمر سراً من الأسرار. وجرى التأكيد على تجديد هذه الإجازة كل سنة[١].

---

(١) -Gaston Jèze-cours élémentaire de science des finances et de législation financière française- nouvelle édition. 1909 p. 10 et s.
- L. Trotabas-J.-M. Cotteret, op. cit, p. 16 et s.
- J.-Cl. Martinez- P.Di Malta, op. cit p.121.

فاكتملت بذلك المبادئ الأساسية للموازنة العامة، وارسيت إلى جانبها قواعد النظام البرلماني.

البند الثاني: نشأة الموازنة في فرنسا

اقتفت فرنسا أثر بريطانيا، في إرساء مبادئ الموازنة، لجهة إجازة جباية الضرائب والرسوم، وأوجه إنفاقها، ولجهة تجديد هذه الإجازة سنوياً. ولكنها جاءت متأخرة عنها بفترة طويلة من الزمن. فقد انتظرت فرنسا حتى القرن التاسع عشر، مع عودة الملكية، أثر سقوط الإمبراطورية البونابرتية، ومن ثم عودة ملكية تموز، في العام ١٨٣٠، لكي تظهر فيها الموازنة، بالمفاهيم والمبادئ التي اكتسبتها في بريطانيا، في نهايات القرن السابع عشر.

وكان مرد هذا التأخر في إقرار مبادئ الموازنة، بمفهومها الحديث، في فرنسا، إلى أن جمعيات ممثلي طبقات المجتمع الفرنسي، في المقاطعات والأقاليم Etats، أو لعموم فرنسا Etats généraux، لم تأخذ دورها الحقيقي في موضوع مناقشة الضرائب، وإقرارها، إلاّ بعد اندلاع الثورة، وتحول جمعيات الممثلين العامة Etats généraux إلى جمعية وطنية Assemblée Nationale.

ففي القرون الوسطى، في فرنسا، كما هو الحال في بريطانيا، كان على الملك أن يفي بحاجاته إلى الإنفاق من حاصلات أملاك التاج، يجنيها كما يشاء، وينفقها كما يشاء. وإذا ما استجدت ظروف استثنائية أحوجته إلى إنفاق استثنائي، فإنه لم يكن له الحق في فرض الضرائب لمواجهة هذا الانفاق، وإنما كان يطلب مساعدته في ذلك. ويرقى هذا الأمر إلى بدايات القرن الرابع عشر. فلأول مرة دعا الملك فيليب لوبل Philippe le Bel ممثلي طبقات الأكليروس، والنبلاء، وعامة الشعب، إلى الاجتماع، في العامين ١٣٠٢ و١٣٠٤. غير أن هؤلاء الممثلين انصرفوا، بصورة رئيسة، إلى بحث نزاعات الملك مع البابا وفرسان الهيكل، ولم يلتفتوا كثيراً إلى المسألة المالية. بخلاف ما كان عليه اجتماعهم في العام ١٣١٤، عندما أقروا مبدأ التصويت على الضرائب، من

قبل ممثلي المكلفين بها. وفي الواقع، فقد جرى الأمر على النحو التالي: لقد أخبر ممثلو الطبقات المذكورة بعجز خزينة الملك إبان حربه في سهول الفلاندر، Flandres، (في أقصى شمال فرنسا) عن الإيفاء بنفقات الحرب، فأبلغوا الملك أنهم «على استعداد لمساعدته، كل على قدر طاقته، وبالذهاب إلى حيث يشاء على نفقتهم الخاصة». وليس في هذا القول إعلان عن مبدأ، فلم يؤسس لسابقة في صلاحيات مالية لهذه الجمعيات.

وبانتصار ملك فرنسا، في نهاية حرب المئة عام (١٣٣٧ ـ ١٤٥٣) انقلبت الأدوار المالية، فصار الملك هو الذي يعطي النبلاء، عند الاقتضاء، حق جباية الضرائب على أرض إقطاعياتهم. وهكذا، تعطل مبدأ الرضا والقبول بالضرائب، من قبل ممثلي المكلفين بدفعها، بدايةً، على يد الملك شارل السابع، الملقب «بالمنتصر»، ثم على يد خلفه لويس الحادي عشر. ولم تفلح جمعيات ممثلي الطبقات العامة في استعادة صلاحياتها المالية، حتى عندما رفضت القبول بالضرائب التي فرضها الملك هنري الثالث، فكسر مقاومتها له، وانتهى الأمر بعدم دعوته تلك الجمعيات إلى الانعقاد، ابتداء من العام ١٦١٤.

ولم تستعد تلك الجمعيات دورها إلاّ بعد اندلاع الثورة، وتحول الجمعيات إلى جمعية وطنية Assemblée Nationale. غير أن الأمر لم يأخذ الصيغة الواضحة، في الموضوع، إلاّ بعد عودة الملكية، بعد سقوط نابوليون بونابرت.

فقد قام النظام الدستوري في هذا العهد على أساس الشارت Charte ـ الشرعة ـ التي منحها لويس الثامن عشر، بتاريخ ١٤ حزيران ١٨١٤، إلى الشعب الفرنسي. وقد تضمنت هذه الشرعة نواة النظام البرلماني، كما أعطيت الجمعية الوطنية حق مناقشة قانون الموازنة، فظهرت، من خلال ذلك، القواعد الأساسية في علم المالية العامة،

وكيفية وضع موازنة الدولة على مبادئ الشمول universalité، وتخصيص النفقات spécialité، وسنوية الموازنة annualité[1].

وهكذا نرى أن بريطانيا وفرنسا اللتين انطلقتا من مبدأ واحد، هو مبدأ القبول بالضرائب التي تفرض على المكلفين بها من قبل ممثليهم، سلكتا طريقين مختلفين. فقد تمكن مجلس ممثلي طبقات المجتمع، في بريطانيا، من الإمساك بزمام المسألة، فدعم سلطته في وجه الملك، وأرسى النظام البرلماني، في حين لم تتمكن جمعيات ممثلي الطبقات العامة، في فرنسا، من ذلك، فقام فيها نظام ملكي استبدادي، على مدى قرون، إلى أن انفجرت فيها ثورة عارمة، أعادت للجمعية الوطنية سلطتها المالية، وأرسيت قواعد النظام البرلماني. وهكذا، عادتا والتقتا في المجالين المالي والسياسي معاً.

بعد هاتين التجربتين الكبيرتين في الصراع السياسي الدموي، في كل من بريطانيا وفرنسا، ترسخت مبادئ الموازنة العامة للدولة، ثم راحت تنتشر في سائر بلدان العالم، حتى عمتها جميعاً.

---

(١) L. Trotabas-J-M. Cotteret –op. cit. p.p. 20-21.

الفصل الثاني

تعريف الموازنة ومفهومها

الموازنة كلمة مفردة تدل على أمر إجمالي غير مفصل، بحيث يطلب تفسيره بالتعريف. وليس المقصود بالتعريف، هنا، بيان الصفات الذاتية اللازمة، والعرضية الخاصة بالكلمة المراد تعريفها. ولا هو بيان شرح اللفظ بلفظ آخر، أوضح في المعنى. وإنما المراد بالتعريف، هنا، هو بيان مفهوم الموازنة طبقاً للإطار الذي وضعه لها المشترع. والمشترع يستلهم، في ذلك، النظام السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي السائد. فتدخل الموازنة، تبعاً لذلك، في إطار نظام مفهومي كامل وشامل. ثم تأتي الموازنات السنوية، في التطبيق، مصاديق لذلك المفهوم العام. وهكذا، نجد الأرقام الإجمالية للموازنة العامة تتضخم، أحياناً، في بعض البلدان، أو تتضاءل، أحياناً أخرى، في بلدان غيرها، تبعاً للمفهوم السائد عن دور الدولة في المجتمع، في هذه البلدان أو تلك. وما يرتكز إليه هذا المفهوم من عقائد، ومنظومة قناعات، وفلسفة، نجدها مبثوثة في نسيج مفاهيم المجتمع، ونظمه.

وحيث أن الموازنة على هذا القدر من العمومية، فقد جاءت تعاريفها، في العديد من القوانين والتشريعات، في العالم، بعبارات عامة، وملتبسة أحياناً، لتتيح لها قدراً من المرونة، للاستجابة إلى مستجدات التطور، وتوجهات الدولة، والحكم، وفلسفتها.

البند الأول: تعريف الموازنة

فقرة أولى: تعريف الموازنة في فرنسا

١ ـ عرف النظام العام للمحاسبة العمومية الفرنسي، الصادر بتاريخ ٣١ أيار ١٨٦٢، الموازنة بأنها «الصك الذي تقدر بموجبه، وتجاز، الواردات والنفقات السنوية للدولة، ولسائر المرافق التي تخضعها القوانين لنفس القواعد».

ويستفاد من هذا التعريف ما يلي:

إن هذا التعريف هو نص عام، من حيث أنه يطبق على جميع أشخاص القانون العام، فيشمل الدولة، وجميع الهيئات والمرافق العامة التي يخضعها القانون لأحكام المحاسبة العمومية. ومن وجه آخر، فقد أكد التعريف على سنوية الموازنة من حيث أنها الشرط الضروري لفعالية الإجازة التي تعطيها الجمعية الوطنية للحكومة، في تطبيق الموازنة(١). وهي تتسم بصفتين هما: التقدير والإجازة(٢).

٢ ـ وعرفت المادة الأولى، من المرسوم الصادر بتاريخ ١٩ حزيران ١٩٥٦، الموازنة بأنها «الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ومواردها، ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبّر عن الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة».

ويستفاد من هذا التعريف ما يلي:

ـ جاء مفهوم الموازنة، في هذا التعريف، أوسع نطاقاً من ذي قبل. فاستخدمت عبارة «الأعباء» les charges بدلاً من عبارة النفقات les dépenses واستخدمت عبارة الموارد les ressources بدلاً من عبارة الواردات les recettes. وبذلك، لم تعد الموازنة تعني إدخال الأموال وإخراجها، بصورة مباشرة ونهائية، إلى صناديق الخزينة ومنها، وإنما أصبحت تعبّر عن حركة الأموال، بصورة عامة، دون أن تعني بالضرورة، إنفاقاً نهائياً (كالسلفات) أو إيراداً نهائياً (كالقروض).

ـ كان التعريف السابق للموازنة يعبّر عن مفهوم الدولة ـ الدركي l'Etat- gendarme، فلم يشر إلى أي صلة بين الموازنة والاقتصاد، في حين أن التعريف المذكور آنفاً، وضع الموازنة في السياق الاقتصادي والمالي لخطة الحكومة.

---

(١) Michel Bouvier, Marie- Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale- finances publiques L.G.D.J. 2^{0} édition 1995-p.155.

(٢) J.-Cl. Martinez,.p Di. Malta op. cit. p.5.

ـ وإذا كان هذا التعريف قد أبقى على الصفات المميزة للموازنة، بأنها تقدير وإجازة، غير أنه أغفل الإشارة إلى سنويتها، وبالتالي، ضرورة معاودة هذا التقدير، وتجديد هذه الإجازة، بصورة دورية، وكل سنة[١].

٣ ـ وعرفت المادة الأولى، من القانون الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١/٢، الموازنة، التي باتت تعرف باسم «القانون المالي»، بما يلي: «تقدر القوانين المالية، وتجيز، لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة، وأعبائها، آخذة بالاعتبار التوازن الاقتصادي والمالي الذي تحدده لها».

ثم نصت المادة ١٦، من القانون ذاته، على ما يلي: «تتألف الموازنة من مجموع الحسابات السنوية بجميع الموارد والأعباء الدائمة للدولة».

ويستفاد من هذه النصوص ما يلي:

ـ استبدلت عبارة «الموازنة» بعبارة أشمل هي «القوانين المالية» وهي تشمل:

- القانون المالي السنوي، وهو الموازنة بالمعنى الحصري للموازنة.
- القوانين المالية التصحيحية التي تقرها الجمعية الوطنية خلال السنة، لإدخال التعديلات اللازمة على التقديرات الأساسية للموازنة، في صيغتها الأولى، مما يعني أن الإجازة الأساسية المعطاة بموجب القانون المالي السنوي، إنما هي إجازة جزئية ومجتزأة، يجري تصحيحها، تباعاً، وفقاً لمقتضى الحال.
- قانون قطع حساب الموازنة، أو قانون التسوية loi de réglement، الذي تقره الجمعية الوطنية لاحقاً، والهدف منه التحقق من النتائج المالية الفعلية لسنة الموازنة.

---

(١) Paul-Marie Gaudemet – Précis de finances publiques-tome premier- Edition Montchrestien 1970-p.p. 232-233.

ـ إضافة إلى ذلك، أكد التعريف على الإطار الاقتصادي والمالي الذي تندرج في نطاقه القوانين المالية. فالقوانين المالية تحدد موارد الدولة وأعباءها، لجهة طبيعتها، ومبالغها، ومصادرها، وأوجه استعمالها، آخذة بالاعتبار التوازن الاقتصادي والمالي الذي ترسمها لها، فالتوازن المقصود، هنا، ليس هو التوازن بالمفهوم الكلاسيكي المعروف، بما هو محض ملاءمة رقمية مالية بين الموارد والأعباء. فقد غدت السلطة التشريعية تأخذ بالاعتبار التوازن الاقتصادي، والتوازن المالي العام، مما يجعل عجز الموازنة أمراً مقبولاً، أحياناً، بل ومرغوباً فيه، أحياناً أخرى، وذلك ضمن ضوابط وشروط، لا مجال للخوض في تفاصيلها في هذا المقام.

ـ إن الموازنة، بما نصت عليه المادة ١٦ من القانون المذكور، هي مجموعة حسابات تقديرية. وتحدد الموازنة التخصيص الرقمي للموارد والأعباء الدائمة والنهائية، فقط، بحيث يخرج عن نطاقها العمليات الموقتة التي تجري من خلال الخزينة والتي تتسم بالطابع الموقت.

أما الإجازة فينص عليها القانون المالي السنوي، وليست الموازنة بما هي تقديرات رقمية للموارد والأعباء[١].

البند الثاني: تعريف الموازنة في القانون اللبناني

عرفت المادة ٣ من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ الموازنة بأنها «صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة، ووارداتها، عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق».

ويلاحظ أن هذا التعريف هو أقرب ما يكون، من حيث الصياغة، ومن حيث المفهوم، إلى التعريف الوارد في النظام العام للمحاسبة العمومية، الصادر في فرنسا

---

(١) - M. Bouvier, M-Ch. Esclassan, J.P. Lassale, op. cit p.p. 156 ets.

بتاريخ ٣١ أيار ١٨٦٢. فهو، بذلك، يدخل في نطاق المفهوم الكلاسيكي الذي كان سائداً في أواسط القرن التاسع عشر. وهذا المفهوم يمتاز بالخصائص التالية:

ـ الموازنة، بهذا المعنى، هي، باعتبار أول، تقنية معينة لتغطية النفقات. وفقاً لعبارة العالم المالي والإداري الفرنسي، غاستون جيز Gaston Jèze. هناك نفقات عمومية يجب تغطيتها Il ya des dépenses, il faut les couvrir.

وهي، باعتبار ثان، تقنية لتوزيع الأعباء الناجمة عن تغطية النفقات على المكلفين.

أ ـ فالموازنة، بما هي **وسيلة من وسائل تغطية النفقات**، إنما تسعى إلى تخصيص الواردات لهذه الغاية. فتصبح القروض، والقوانين المالية، غير مبررة إلاّ لكونها تؤمن الموارد اللازمة لتلك الغاية. وفي مجال تحديد النفقات، هناك دقة، وتفصيل مفرط أحياناً، في توزيع النفقات، على بنود، وفقرات، ونبذات، قد تلتبس الحدود الفاصلة بينها. والغاية من ذلك، هو تسهيل الرقابة على النفقات، وتلافي المبالغة من الإنفاق. ولكن هذا الإغراق في التفصيل فيه، ينعكس عرقلة في إنجاز المعاملات المالية، نظراً للجدل الذي قد يثار ـ عن غير قصد أحياناً، وأحياناً عن قصد ـ حول صحة تنسيب النفقة.

وإلى جانب ذلك أيضاً، هناك دقة مماثلة في قواعد المحاسبة العمومية، وأحكامها، بهدف الحؤول دون الهدر في الموارد المخصصة لتغطية النفقات.

غير أن ذلك التفصيل في تنسيب النفقات، وتلك الدقة في الأحكام القانونية التي ترعى إدارة المال العام، لم تَحُلْ، في الواقع، دون الهدر. ذلك أن ضبط الهدر يقع في مستوى آخر من البحث.

ب ـ والموازنة، بما هي **وسيلة من وسائل توزيع الأعباء** الناجمة عن تغطية النفقات، على المكلفين، فإنها تجهد لتأمين الاقتطاعات الضرورية اللازمة من المكلفين، على قدر طاقتهم. مع الإشارة إلى أن توزيع الأعباء، يصدر عما يرتكز إليه النظام الضريبي من فلسفة اقتصادية ومالية، تحكم خياراته التي تتمثل في تحديد

مطارح الضريبة، وشطورها، ومعدلاتها، وسوى ذلك من أمور. مما يستتبع التساؤل عن العدالة في توزيع الأعباء، ومدى صلاح النظام الضريبي في تحقيق الأهداف الاقتصادية، والمالية، والاجتماعية، المرجوة منه.

البند الثالث: مفهوم الموازنة والمفاهيم القريبة منه

هناك عدد من المفاهيم القريبة من مفهوم الموازنة، والتي قد تلتبس به، في بعض الأحيان، وتتقاطع معه، وتلتقي به، في الكثير من الأحيان. مما يقتضي إلقاء الضوء عليها، وتوضيح نقاط التباعد والتقارب فيما بينها.

فقرة أولى: الموازنة والجردة bilan

تتميز الموازنة عن الجردة بما يلي:

١ ـ توضع الموازنة، من حيث المبدأ، في بداية ممارسة العمل، وتحتوي على تقديرات للإدارة المالية في المستقبل. بينما تحتوي الجردة على بيان الوضع المالي القائم، في فترة زمنية معينة.

٢ ـ الموازنة معطى ديناميكي، فهي، بهذا المعنى، توجه العمل خلال فترة طويلة نسبياً، سنة من حيث المبدأ، بينما الجردة معطى ساكن، لا توجه العمل في شيء، وإنما تتضمن معلومات محددة بتاريخ إعدادها، عن مدة زمنية معينة.

٣ ـ الموازنة تتضمن مقارنة بين تقديرات الواردات، وتقديرات النفقات، بينما الجردة تتضمن بياناً بالأصول والخصوم، أي بياناً بالرساميل والموجودات المتوافرة، بمقابل الأعباء والمطلوبات.

ولو أمكن وضع جردة للوضع المالي للدولة لتضمنت ما يلي:

في باب الأصول:

ـ الديون التي لها على الغير سواء أكانوا مواطنين، أو هيئات، ومؤسسات عامة، أم كانوا أجانب أو دولاً أجنبية.

ـ القيمة الرأسمالية لأملاكها. وحيث أن الجردة لا تتضمن سوى القيمة التجارية لهذه الأملاك، لذلك، فإن مجمل أملاك الدولة تصبح ذات قيمة اعتبارية، فأية قيمة تجارية يمكن قيدها، في الجردة، للمعالم الأثرية في لبنان، من مثل قلعة بعلبك، أو آثار صور وجبيل..؟ فهذه الأملاك هي بدون أثمان إطلاقاً.

ولا شك بأن هناك بعض عناصر هذه الأملاك التي يمكن بيعها، في حالة الضرورة القصوى. ومن ثم قيدها في الجردة، كبعض القطع الأثرية مثلاً. وهذا ما حصل بالنسبة إلى النمسا، عندما باعت بعض ثرواتها الفنية، بعد العام ١٩١٩، لتأمين تيسير مرافقها العامة.

ـ والموارد الرئيسة للدولة تتمثل في الضرائب والرسوم. لذلك فإن العنصر الأساسي في باب الأصول إنما يتمثل في القدرة التكليفية للمواطنين.

قد يبدو الأمر غريباً، إذ كيف يجري قيد القدرة التكليفية للمواطنين في باب الأصول للدولة، في حين أن المداخيل والرساميل، إنما تعود ملكيتها لغيرها، وليس لها. ولكن هذه الأموال، من مداخيل ورساميل، التي تقوم بتغذية صناديق الخزينة بالضرائب والرسوم، إنما تقوم بدور مماثل لدور الرأسمال الذي ينتج المداخيل بالنسبة إلى الأفراد، فتعتبر القدرة التكليفية للأفراد هي الرأسمال الذي ينتج المداخيل، على شكل ضرائب بالنسبة إلى الدولة.

ومن وجه آخر، فعندما تعقد الدولة القروض مع الغير لسد النقص في حاجتها إلى الموارد التي لم تكف حصيلة الضرائب في سدها، فإن ضمان هذه القروض لا تكون في ما يتوافر لديها من أملاك خاصة، غير ذات قيمة تجارية، وإنما يكون ذلك في القدرة التكليفية لرعاياها، على النحو المبين في ما يتعلق بالضرائب والرسوم، فقلعة بعلبك، وآثار عنجر وجبيل لا يمكن أن تكون ضماناً لدين.

أما في **باب الخصوم من الجردة**، فيمكن أن يتضمن:

ـ قيمة القروض المدينة بها الدولة.

ـ الرأسمال المعادل لنفقاتها السنوية في الموازنة، بالمقدار الذي لا يمكن الاستغناء عنه.

ـ قيمة الاعتمادات الاستثمارية الضرورية للتجهيزات، وإعادة البناء، والتسليح، وسواها. وإذا كانت تقديرات مثل هذا الإنفاق، لا تدخل في جردة المشروعات الخاصة، لأنها ليست مبالغ محققة الدفع، فإن الأمر ليس هو كذلك بالنسبة إلى الدولة.

وإذا كانت مثل هذه الجردة ليست ضرورية، بالنسبة إلى الدولة، كما أنه لم يصر إلى إعدادها من قبل، فإنها على غاية من الأهمية بالنسبة إلى المؤسسات العامة، والمرافق ذات الطابع الاستثماري والتجاري، نظراً لأهمية المعطيات الإحصائية التي توفرها عن الوضع المالي للمؤسسة أو المرفق(١).

فقرة ثانية ـ الموازنة والخطة plan

بدت فكرة التخطيط، خلال حقبة طويلة من الزمن، مرتبطة بالاقتصاد الجمعي collectiviste، وبدت متمانعة مع اقتصاد السوق. واستمرت هذه الفكرة سائدة، إلى أن انفجرت الأزمة الاقتصادية الكبرى، في خريف العام ١٩٢٩، في الولايات المتحدة الأميركية، بداية، ثم عمت سائر بلدان العالم، تباعاً، وبصورة متسارعة. فظهر من خلال هذه الأزمة الاقتصادية العالمية، أنه لا يمكن الركون إلى آلية السوق، وتلقائيته، لإقامة التوازنات الاقتصادية الكبرى. ومن اللحظة التي بدأت فيها الدولة بالتدخل لإقامة التوازن الاقتصادي، أو لإعادته، فقد بدا من الطبيعي أن تتدخل الدولة، كذلك، لتوجيه تطور الاقتصاد. وهكذا شهدنا ظهور التخطيط في بلدان أوروبا الغربية، وفي اليابان، وتطور طرائقه ومناهجه.

---

(١) Julien Laferrière et Marcel Waline-Traité élémentaire de science et de législation financières –L.G.D.J. 1952 p.p. 6 et s.

١ ـ التمايز بين الموازنة والخطة

من حيث أن الخطة نية ورغبة intention، وأن الموازنة إجازة autorisation فـإن الاختلاف بينهما يبـدو كبيـراً. فالخطـة ذات منحـى تـوجيهي، والموازنـة ذات طـابع إلزامي، غير أن البون يبدو شاسعاً بينهما أكثر، إذا ما نظرنا إلى طرائق إعدادهما، وإلى المجالات التي يشملها كل منهما.

ففي ما يتعلق بطريقة الإعداد والتحضير، فإن إعداد الموازنة، بداية، هو من مهـام وزارة المال بمفردها، أما الخطة فهي حصيلة عمل مشترك تقـوم بـه، وترعـاه، وزارة التصميم (أو التخطيط)، عند وجودها، أو أية هيئة تتولى هذه المهمة، وذلك بالتنسـيق والتعاون مع سائر الجهات الحكومية، وغيرها، المعنية بمختلف الجوانب والمجـالات التي تستهدفها الخطة.

وأما في ما يتعلق بمجالاتهما، فالموازنة تقتصر على واردات الدولة ونفقاتها، في سنة، أما الخطة فهي أكثر طموحاً، وأطول مدة، فهي لخمس سنوات، أو عشر سنوات، أو أكثر أو أقل. أما مجالاتها فتتحدد وفقاً للأولويات التي تضعها الخطة لنفسـها. فهـي أشمل لهذه الجهة، إذ تطال مجموع النشاط الاقتصادي والاجتمـاعي والثقـافي للبلـد، غير أنها أضيق نطاقاً من الموازنة، إذ تقتصر على الإنفـاق الاسـتثماري، فـي حـين أن الموازنة، تتضمن الأنفاق، أياً كانـت وجهـة اسـتعماله، كالإنفـاق علـى عمـال الإدارة (الموظفون والمستخدمون)، والإنفاق على تشغيل الأجهزة الإدارية، والإنفاق التحويلي dépense de transfert فضلاً عن الإنفاق الاستثماري.

بالإضافة إلى ذلك، فإن هناك تمايزاً واختلافاً بين الموازنة والخطة، **في ما يتعلـق بالقيمة القانونية لكل منهما**، فإذا كانتا تلتقيان، في أن كلتيهمـا ليسـتا بقـانون عـادي، كسائر القوانين التي يقرها البرلمان، فإن الموازنة ذات مفاعيل قانونية، تكاد تقربها من القانون العادي، فالموازنة إجازة قانونية، تلتزم الحكومة والإدارة بتطبيقها على السـواء. فالحكومة لا تستطيع تجاوز الاعتمادات الملحوظـة فـي الموازنـة، والإدارة الماليـة لا

تستطيع التقاعس عن فرض الضرائب والرسوم القانونية، وجبايتها. وليس في الخطة شيء من هذا الإلزام القانوني. وإن هي عرضت على البرلمان فأقرها، فإن الإلتزام بها من قبل الحكومة إنما هو التزام معنوي، وفي مطلق الأحوال تبقى لها الحرية في اختيار طرائق التطبيق.

٢ ـ نقاط التلاقي بين الموازنة والخطة

على الرغم من التمايز بين الموازنة والخطة، والاختلاف بينهما، في مسائل عديدة، فإن هناك الكثير من نقاط التلاقي بينهما، ومن الصلات التي تجمعهما في سياق واحد، بحيث تبدوان متكاملتين، وأن الواحدة منهما هي شرط فعالية الأخرى.

فمن المقرّ به، في الماليات العامة الحديثة، أن تنفيذ الموازنة له انعكاسات أكيدة على الأوضاع الاقتصادية السائدة، ومن هذه الجهة فإن للموازنة تأثيراً على أهداف الخطة.

ومن وجه آخر، فبالرغم من أنه ليس للخطة طابع إلزامي، فبوسع الحكومة، بما لديها من وسائل وإمكانيات، أن تدفع الإدارة، والمؤسسات العامة، والهيئات المحلية، باتجاه الأخذ بالاعتبار أهداف الخطة وأولوياتها، عند التصرف في موازناتها.

وإذا كان صحيحاً أن ليس للخطة سوى تأثير توجيهي، بالنسبة إلى القطاع الخاص، غير ملزم، فإن بمستطاع الحكومة أن تدفع القطاع الخاص باتجاه احترام أهداف الخطة، وذلك من خلال إعطائه بعض الامتيازات والتسهيلات الضريبية، فضلاً عن إعطائه بعض المنح والمساعدات التمويلية.

وبالنظر إلى حجم التأثير المتبادل بين الموازنة والخطة، وأهميته، فقد رأى بعضهم أن يصار إلى تحديد مدة ولاية رئيس الدولة بما يتلاءم مع مدة برامج الخطط (الخطة الخمسية، أو السداسية، أو غيرها)، بحيث لا تتعرض الخطط للمراجعة والتغيير، والتبديل، تبعاً للتبدلات السياسية في رئاسة الدولة، أو الحكومة، أو الأكثرية النيابية[1].

---

(١) J- Cl. Martinez, P. Di Malta, op. cit. p.p. 17 et s.

فقرة ثالثة: الموازنة والمحاسبة

تطرح العلاقة بين الموازنة والمحاسبة طائفتين من المسائل: إحداهما، العلاقة بين الموازنة والمحاسبة العمومية. ولكن ليس بما هي أحكام قانونية وتنظيمية، وإنما بما هي تصنيفات محاسبية، في القيود والسجلات. والطائفة الأخرى، هي العلاقة بين الموازنة والمحاسبة الوطنية.

والفرق الأساسي بين الموازنة والمحاسبة قائم بطبيعة كل منهما، وجوهرها. فالموازنة تقدير رقمي للمستقبل، في حين أن المحاسبة هي تسجيل قيود رقمية لعمليات مالية حصلت في الماضي، ومن قيود المحاسبة يتبين مدى صحة التقدير وقربه من الواقع، بمقدار ما تحقق منه، فضلاً عما تكشفه المحاسبة عن مجمل النشاطات المالية للدولة[1].

أولاً: الموازنة والمحاسبة العمومية

١ ـ تقسيمات واردات الموازنة

ـ حددت تقسيمات واردات الموازنة العامة في لبنان، وفق الجدول النموذجي الصادر بالقرار رقم ١/١٢٢٦ تاريخ ١٩٩٧/١٠/١١ عن وزير المالية*، وقد قسم واردات الموازنة العامة إلى خمسة أبواب هي:

الباب الأول: الإيرادات الضريبية.

الباب الثاني: الإيرادات غير الضريبية.

الباب الثالث: حاصلات بيع الأصول الثابتة.

---

(١) ibid. p.6

* صدر القرار المذكور بعنوان «تعديل الجدول النموذجي لتقسيم واردات الموازنة العامة» والحقيقة أن عبارة «تعديل» واقعة في غير محلها، فالقرار المذكور ليس تعديلاً لقرار سابق، حيث ألغى كل قرار سابق مخالف لأحكامه.

الباب الرابع: الهبات.

الباب الخامس: القروض.

ثم جرى تقسيم كل باب إلى فصول، **فتم تقسيم الباب الأول إلى خمسة فصول،** هي:

فصل ١١: الضريبة على الدخل والأرباح ورؤوس الأموال.

فصل ١٢: الضريبة على الأملاك.

فصل ١٣: الرسوم الداخلية على السلع والخدمات.

فصل ١٤: الرسوم على التجارة والمبادلات الدولية.

فصل ١٥: الإيرادات الضريبية الأخرى.

وجرى **تقسيم الباب الثاني إلى أربعة فصول** هي:

فصل ٢٦: الحاصلات من إدارات ومؤسسات عامة، ومن أملاك الدولة الخاصة.

فصل ٢٧: الرسوم والعائدات الإدارية والمبيعات.

فصل ٢٨: الغرامات والمصادرات.

فصل ٢٩: الإيرادات غير الضريبية المختلفة.

وجرى **تقسيم الباب الثالث إلى فصلين، هما:**

فصل ٣٢: حاصلات بيع الأصول الثابتة المادية.

فصل ٣٥: حاصلات بيع الأصول الثابتة المالية.

وجرى **تقسيم الباب الرابع إلى فصلين، هما:**

فصل ٤٤: هبات مشروطة للتوظيفات.

فصل ٤٩: الهبات الجارية.

وجرى **تقسيم الباب الخامس إلى فصلين، هما:**

فصل ٥٦: القروض الداخلية.

فصل ٥٧: القروض الخارجية.

ويشار إلى أن العمل بموجب هذه التقسيمات قد بوشر به، ابتداء من موازنة العام ١٩٩٨*.

٢ ـ تقسيمات نفقات الموازنة

ـ حددت تقسيمات نفقات الموازنة العامة، وفق الجدول النموذجي الصادر بموجب القرار رقم ١/٢٦٢٦ تاريخ ١٩٩٦/٣/٢٥، الصادر عن وزير المالية، أي أنه صدر قبل القرار المتعلق بتقسيم واردات الموازنة العامة بما يزيد عن عام ونصف العام. واعتمد الطريقة ذاتها في التقسيم، ولكن دون ذكر عبارة «الباب»، وإن كان ذلك يستفاد من العناوين الرئيسة. وعلى ذلك، فإننا سنورد تقسيمات النفقات تحت عناوين «الأبواب» انسجاماً مع التقسيمات المعتمدة في الواردات.

ثم أنه جرى تقسيم الباب إلى بنود وتقسيم البند إلى فقرات، والفقرة إلى نبذات. وسنكتفي بذكر الأبواب والبنود، دون التوسع في تفاصيل التقسيمات، حيث يمكن مراجعتها في نص القرار المنشور في ملحق هذا الكتاب.

وقد جرى تقسيم النفقات إلى ثلاثة أبواب هي:

الباب الأول: النفقات العادية.

الباب الثاني: الأصول الثابتة المادية.

الباب الثالث: تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح الخزينة.

ثم جرى تقسيم كل باب إلى بنود، فجرى **تقسيم الباب الأول إلى سبعة بنود** هي:

البند ١١: مواد استهلاكية (لوازم مكتبية، لوازم إدارية، نفقات تشغيل وسائل النقل..).

البند ١٢: خدمات استهلاكية (إيجارات، إعلانات، مطبوعات...).

---

* يراجع نص القرار رقم ١/١٢٢٦ تاريخ ١٩٩٧/١٠/١١، المتعلق بتحديد الجدول النموذجي لتقسيم واردات الموازنة العامة، في ملاحق هذا الكتاب.

البند ١٣: المخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها.

البند ١٤: التحويلات (مساهمات ومساعدات داخل القطاع العام، اشتراكات في منظمات دولية...).

(البند ١٥): (غير مذكور في القرار).

البند ١٦: نفقات مختلفة (أحكام قضائية، نفقات سرية...).

البند ١٧: النفقات المالية (فوائد على القروض).

البند ١٨: النفقات الطارئة والاستثنائية (احتياطي لنفقات طارئة).

وجرى **تقسيم الباب الثاني إلى البنود التالية:**

البند ٢٢١: أراضي.

البند ٢٢٢: أبنية.

البند ٢٢٣: استملاكات لإنشاء وأشغال الطرق والمرافئ والمطارات.

البند ٢٢٤: استملاكات للإنشاءات المائية.

البند ٢٢٥: استملاكات للإنشاءات الكهربائية.

البند ٢٢٦: تجهيزات.

البند ٢٢٧: إنشاءات قيد التنفيذ (أراضي، أبنية، طرق، مائية، كهربائية).

البند ٢٢٨: صيانة (أراضي، أبنية، طرق، إنشاءات مائية وكهربائية...).

البند ٢٢٩: نفقات أخرى تتعلق بالأصول الثابتة المادية (دروس، واستشارات، ومراقبة).

البند ٢٥١: اكتساب سندات مشاركة.

البند ٢٥٢: السلفات الطويلة الأجل والأصول الثابتة المالية الأخرى.

البند ٢٥٣: القروض التي تعقدها الدولة لصالح الغير.

وجرى **تقسيم الباب الثالث إلى البنود التالية:**

البند ٣٦١: تسديد سندات خزينة داخلية.

البند ٣٦٩: تسديد قروض داخلية أخرى.

البند ٣٧١: تسديد سندات خزينة خارجية.

البند ٣٧٢: تسديد ديون خارجية*

ج ـ التصنيف الوظيفي لنفقات الموازنة

إلى جانب تقسيم نفقات الموازنة على النحو المبين آنفاً، وهو ما يحدد تنسيب النفقة، أي نسبتها إلى الاعتماد المخصص لها في الموازنة، هناك تقسيم آخر، هو التصنيف الوظيفي للنفقات، وهو ما يسهل معرفة حجم ما ينفق من الموازنة العامة من أموال على النشاطات والخدمات التي تقوم بها الدولة من قبل سائر الوزارات والإدارات العامة.

وقد جرى تقسيم هذه الوظائف إلى أربعة عناوين أساسية هي:

١ ـ شؤون الإدارة العامة.

٢ ـ خدمات المجتمع والخدمات الاجتماعية.

٣ ـ الخدمات الاقتصادية.

٤ ـ نفقات غير قابلة للتوزيع.

أما شؤون الإدارة العامة فتشمل:

١١ ـ السلطات العامة والخدمات العامة.

١٢ ـ الدفاع الوطني.

١٣ ـ الأمن والعدل.

وأما خدمات المجتمع والخدمات الاجتماعية فتشمل:

٢١ ـ التربية والتعليم.

٢٢ ـ الصحة.

---

* يراجع نص القرار رقم ١/٢٦٢٦ تاريخ ١٩٩٦/٣/٢٥ المتعلق بتحديد الجدول النموذجي لتقسيم نفقات الموازنة العامة، في ملاحق هذا الكتاب.

٢٣ ـ الشؤون الاجتماعية.

٢٤ ـ الإسكان وخدمات المجتمع.

٢٥ ـ الثقافة والرياضة والإعلام.

٢٦ ـ الشؤون الدينية.

وأما الخدمات الاقتصادية، فتشمل:

٣١ ـ الشؤون الزراعية.

٣٢ ـ الصناعة والطاقة.

٣٣ ـ المواصلات والاتصالات.

٣٤ ـ شؤون اقتصادية متنوعة.

وأما النفقات غير القابلة للتوزيع، فتشمل:

٤١ ـ الدين العام.

٤٢ ـ نفقات الموازنة المشتركة.

٤٣ ـ احتياطي الموازنة*

د ـ الموازنة والتصميم المحاسبي العام لحسابات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات

تدخل حسابات الموازنة في إطار محاسبي أشمل هو التصميم العام لحسابات الدولة، حيث تشكل حسابات الموازنة جزءاً من هذا التصميم.

---

* يراجع التصنيف الوظيفي لنفقات الموازنة العامة، في ملاحق هذا الكتاب.

والتصميم العام لحسابات الدولة المعمول به حالياً هو التصميم الصادر بالمرسوم رقم ١٠٣٨٨ تاريخ ١٩٩٧/٦/٩، الذي ألغى التصميم المحاسبي السابق المعتمد لحسابات الدولة منذ العام ١٩٦٤، وحتى إلغائه بصدور المرسوم المذكور.

والغاية من هذا التصميم المحاسبي هي وصف العمليات المالية، واتاحة الرقابة عليها، وإعداد المعلومات عنها، وإبلاغها إلى الجهات المختصة بالإدارة والرقابة. وهذا يؤدي إلى:

- معرفة ومراقبة عمليات الموازنة، من إيرادات ونفقات، ومعرفة عمليات الخزينة، ومراقبتها.
- معرفة وضع ملكية الدولة للأصول الثابتة.
- تحديد النتائج السنوية.
- إدخال هذه المعلومات في المحاسبة الاقتصادية الوطنية.
- حساب كلفة نشاطات الدولة.

يتضمن التصميم المحاسبي للدولة سبع فئات من الحسابات هي:

الفئة ١: حسابات النتائج وعمليات التمويل.

الفئة ٢: حسابات الموجودات الثابتة.

الفئة ٣: الحسابات الداخلية.

الفئة ٤: حسابات الغير.

الفئة ٥: الحسابات المالية.

الفئة ٦: حسابات النفقات الجارية.

الفئة ٧: حسابات الإيرادات.

وقد جرى تقسيم كل فئة إلى حسابات رئيسية، وكل حساب رئيسي إلى حسابات فرعية، وكل حساب فرعي إلى حسابات ثانوية.

وقد خصصت الحسابات الثانوية من الفئة ٦ لتدوين عمليات النفقات الجارية للموازنة، وخصصت الحسابات الثانوية من الفئة ٧ لتدوين عمليات الإيرادات العادية للموازنة.

يجري تطبيق التصميم العام لحسابات الدولة، وفق لائحة حسابات تعدها مديرية المحاسبة العامة، في وزارة المالية، بنهاية كل سنة، لاستعمالها في السنة اللاحقة، من قبل المحتسبين العموميين، وتصدر بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح مدير المالية العام*.

٢ ـ الموازنة والمحاسبة الوطنية.

إن العلاقة بين الموازنة والمحاسبة الوطنية تختلف عن علاقة الموازنة بالمحاسبة العمومية، ذلك بأن تلك العلاقة تدخل في نطاق السياسة الاقتصادية. ومن ذلك تتبين الأهداف الاقتصادية، والوسائل المالية المتاحة، فيظهر الفرق ما بين المرتجى والممكن(١).

والمحاسبة الوطنية هي كشف محاسبي لعناصر الدخل الوطني، ودورته، وتوزيعه، خلال فترة من الزمن. ويتم تنظيم هذه المحاسبة وفق تصميم محدد، لمجمل المعلومات الرقمية المتعلقة بالحياة الاقتصادية. ومن هذه الحسابات عن العمليات الماضية، يمكن استخلاص عناصر التقدير للمستقبل.

وإجراء محاسبة وطنية للاقتصاد العام فكرة قديمة ترقى إلى أواخر القرن السابع عشر، وذلك عندما نشر المارشال الفرنسي ڤوبان Vauban كتاباً بعنوان «مشروع تنظيم الأعشار الملكية» غير أن الطبيب فرنسوا كيناي F. Quesnay في كتابه le tableau économique الصادر عام ١٧٩١، يعتبر أول من قام بمحاولة متكاملة

---

* يراجع التصميم العام لحسابات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات، في ملاحق هذا الكتاب.

(١) J- Cl. Martinez. P. Di Malta op. cit. p.6

لإجراء محاسبة وطنية. وبقيت تلك المحاولات في إطارها البسيط، إلى أن قامت عصبة الأمم Société des Nations، في الأربعينات من القرن الماضي، ببذل جهد كبير تمخض عن إرساء قواعد عامة لأنظمة المحاسبة الوطنية. وتابعت المهمة منظمة الأمم المتحدة. فبتأثير منها ومن المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي، غدت مجمل بلدان العالم تمتلك محاسبة وطنية، متفاوتة الدقة، والأهمية، تبعاً لدقة وأهمية أجهزة الإحصاء المركزي لديها[1].

أما في لبنان، فقد نشرت بعض إحصاءات المحاسبة الوطنية قبل الأحداث الأمنية التي عصفت به، وتوقفت أثناء الأحداث. ثم تابعت هذه المهمة اليوم مديرية الإحصاء المركزي.

---

(١) ibid p. 8.

الفصل الثالث

خصائص الموازنة العامة

لم تتسم الموازنة العامة بخصائص ثابتة، على مدى الحقبة الزمنية الممتدة من تاريخ نشوئها، وإرسائها على قواعدها المعروفة، وحتى المرحلة الراهنة. وإنما تبدلت هذه الخصائص، تبعاً للتبدل الحاصل في مفهوم دور الدولة في المجتمع، استلحاقاً بالنظرية العامة التي تحكم الاقتصاد السياسي، ومن ثم المالية العامة، في المراحل المتعاقبة للتطور العام الحاصل في المجتمعات، وفقاً لدرجات نموها، وما تخلف عنها من انعكاسات، كانت تطيح بالأنظمة السابقة، ومرتكزاتها النظرية، لترسي مكانها أنظمة بديلة، على مرتكزات نظرية ملائمة لها.

ويمكن تقسيم هذه الحقبة الطويلة من الزمن، إلى مرحلتين اثنتين:

المرحلة الأولى، وهي المرحلة التي تمكنت فيها البرجوازية الصاعدة من كسر هيمنة المركنتيلية، على امتداد القرنين السابع عشر والثامن عشر، فأطاحت بسياسة الرقابة المحكمة على النشاطات الاقتصادية، ورفعت شعار «دعه يعمل، دعه يمر، فالعالم قادر على السير من تلقاء ذاته».

laissez – faire, laissez – passer, le monde va de lui-même وقد أخذت البرجوازية هذا الشعار من المقولات الاقتصادية للفيزيوقراطيين les physiocrates[1]، مؤكدة بذلك حرية العمل، وحرية نقل السلع والبضائع، وانتقال الأشخاص، في إطار من الليبرالية الشاملة فتأثرت المالية العامة بهذه المفاهيم التي انعكست على خصائص الموازنة العامة، في تلك المرحلة.

---

(١) Loïc Philip. Finances publiques $5^{\underline{o}}$ édition Cujas. 1995.p.28.

والمرحلة الثانية، وهي المرحلة التي أعقبت المرحلة الأولى، بعد أن وهنت مفاهيم الليبرالية المفرطة، عن أن تنهض بالأعباء الجسام التي تخلفت عن الحروب العالمية، والأزمات الاقتصادية الشاملة، فضاقت عن استيعاب النتائج المدمرة في المجالات كافة، من اقتصادية، ومالية، واجتماعية. فارتسمت مرحلة جديدة في مفاهيم المالية العامة، انعكست، هي الأخرى، على خصائص الموازنة.

ونحن نشهد اليوم بداية مرحلة جديدة أخرى، ترتسم ملامحها من خلال الدعوة إلى إعادة النظر في دور الدولة في المجتمع، لإزاحتها عن مواقعها الحالية، في الاقتصاد، والمال، والاجتماع، والعودة بها إلى ما كانت عليه، في الثكنات، والمخافر، وقصور العدل.

البند الأول: خصائص الموازنة العامة في مرحلة المفهوم الليبرالي الكلاسيكي

اتسمت الموازنة العامة للدولة، في هذه المرحلة، بالخصائص العامة التالية.

الفقرة الأولى: في ما يتعلق بحجم الموازنة العامة ومحتواها.

١ ـ نقتصر في تحديد حجم الموازنة على النفقات، فهي تتعادل، في تلك المرحلة، من حيث المبدأ، مع الواردات، بصورة تقريبية. بل أن حجم الحاجة إلى الإنفاق هو الذي يحدد حجم الموازنة العامة، وفق العبارة الشهيرة للعالم الفرنسي غاستون جيز Gaston Jèze: هناك نفقات، يجب تغطيتها Il ya des dépenses, il faut les couvrir.

٢ ـ هناك صعوبات تعترض تحديد حجم الإنفاق العام، وبالتالي تحديد نسبته إلى الدخل الوطني. فالإنفاق من خلال الموازنة العامة، هو جزء من الإنفاق العام الذي يشمل إنفاق الهيئات المحلية (البلديات) والمرافق المتخصصة (المؤسسات العامة). ولا يصح جمعها، لأن الموازنة العامة تتداخل مع موازنات تلك الهيئات والمرافق. فهي تلحظ مساعدات لتلك الهيئات والمرافق، وتجبي لصالحها بعض الضرائب

والرسوم، فجمعها يؤدي إلى احتساب متكرر لتلك المبالغ. ومع ذلك فإن الموازنة العامة تبقى صالحة كمؤشر رئيس لحجم الإنفاق العام[1].

٣ ـ كانت النفقات العامة ضئيلة، ومحدودة. ذلك بأن الهاجس الأول للهيئات التشريعية هو عدم الإجازة للحكومة، إلا بما هو ضروري من النفقات، لتسيير المرافق العامة الأساسية، وذلك بهدف تحميل المكلفين أقل عبء مالي ممكن. فالنفقات العامة كانت شراً لابد منه.

La dépense publique revêt à la fois un caractère néfaste et inéluctable.

فهي شر، لأنها تشكل، في نهاية المطاف، قيداً على حرية العمل في القطاع الخاص، بحرمانه جزءاً من الإمكانيات المالية المتاحة، إضافة إلى أنها اقتطاع من القدرة الشرائية للأفراد.

وهي لا بد منها، لأنها ضرورية لتشغيل المرافق الأساسية في الدولة، من أمن داخلي وخارجي، وفض نزاعات الأفراد في الداخل، وإقامة العلاقات الدبلوماسية مع الخارج[2].

٤ ـ على هذا الأساس، كان حجم الموازنة العامة يتراوح بين ١٠٪ و١٥٪ من الدخل الوطني. فالبرلمان كان يحرص على أن يضع بين يدي الحكومة الأموال الكافية لتشغيل المرافق المذكورة آنفاً، لا أكثر. فالحكومة والإدارة التابعة لها، كانت تمثل في تلك المرحلة، امتداداً للعهد القديم، وأداة بيد الارستقراطية. في حين أن البرلمان كان يمثل الطبقة البرجوازية الناشئة، وكان النواب يمثلون المكلفين، ولا يمثلون مجموع الأمة.

---

(١) P.M. Gaudemet, op. cit. p.p. 84, 85.

(٢) L. Philip. op. cit. p.30.

Ils représentaient les contribubles et non pas la population dans son ensemble[1].

٥ ـ إن النسبة الضئيلة التي كانت تمثلها الموازنة العامة من الدخل الوطني، جعلتها غير ذات تأثير حاسم على الاقتصاد. حتى أن الحروب التي دارت في أوروبا، على امتداد القرن التاسع عشر، لم تُلقِ بثقلها على حجم الموازنة العامة. فقد كانت تلك الحروب حروباً محلية موضعية، وقصيرة الأمد، بحيث لم تكن تتطلب سوى عدد محدود من الرجال، وقليل من العتاد، بما لم يؤثر تأثيراً كبيراً على الاقتصادات الوطنية، في تلك الحقبة.

٦ ـ أما في لبنان، فقد كان حجم الموازنة العامة ضئيلاً جداً. إذ بلغت الموازنة العامة، في سنة ١٩٢٣، ما مقداره/ ٢٠١٤٠٠٠/ل.ل. ثم ارتفعت إلى ٢١٥٩٤٠٠/ل.ل. في العام التالي. أما في عقد الثلاثينات فقد تراوح حجم الموازنة ما بين أربعة ملايين وستة ملايين ليرة. مع الإشارة إلى أن ضآلة الموازنات، في لبنان، في تلك الفترة، تعود في جانب منها، إلى أن نفقات القوات المسلحة، من جيش وقوى أمن داخلي، كانت تقع على عاتق السلطات المنتدبَة، فلم تظهر في الموازنات العامة.

٧ ـ اقتصرت النفقات العامة، في لبنان، في تلك الفترة، على تشغيل المرافق العامة الضرورية، كالقضاء، وموظفي الإدارات العامة، والموظفين الإداريين في الشرطة والقوات المسلحة، والعلاقات الخارجية، فقد بلغت نسبة هذه النفقات ما يزيد على ٧٠٪ من مجمل الاعتمادات، أما النسبة الباقية فقد كانت مخصصة لتسديد بعض الديون، ولاحتياطي الموازنة، وما بقي منها، وهو ضئيل جداً، كان ينفق على الطرقات والأشغال العامة (تراجع موازنة العام ١٩٢٢، على سبيل المثال).

الفقرة الثانية ـ في ما يتعلق بصفات الموازنة العامة

تتصف الموازنة العامة في المرحلة الكلاسيكية بما يلي:

---

(١) ibid. P. 34.

١ ـ إنها موازنة حيادية

وتستخلص حيادية الموازنة من المبدأ الذي يفرض على الدولة الامتناع عن التدخل. فالمفهوم الليبرالي يرفض أي دور تقريري للموازنة.

فلا ينبغي للدولة أن تعكر صفو النظام الطبيعي، أو أن تعرقل عمله. فالذي بمقدور الأفراد أن يفعلوه، ينبغي أن يبقى حكراً عليهم. ويقود هذا إلى الفصل بين مختلف حقول النشاط الإنساني. وبهذا، يعود للكهنوت ورجال الدين الاهتمام بالمسائل الدينية والأخروية، ويعود للأفراد الاهتمام بالمسائل الاقتصادية، ويعود للدولة الاهتمام بالمسائل السياسية. فيقتصر عملها على حفظ النظام، وتأمين حماية الحياة في المجتمع (الدولة ـ الدركي) وعليها احترام قانون العرض والطلب. فلا ينبغي لها أن تساعد مشروعاً دون غيره من المشاريع، أو أن تحفِّز على نشاط دون نشاط آخر، من خلال المساعدات أو الاعفاءات الضريبية. أو أن تعمل على نحو معاكس، بأن ترهق نشاطاً اقتصادياً معيناً بالضرائب الباهظة، مخلة، بذلك، بمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة.

٢ ـ إنها موازنة غير منتجة

ليست الدولة عاملاً اقتصادياً كالآخرين. إنها تستهلك ولا تنتج. تأخذ ولا تعطي. والموازنة هي عبارة عن كشف مفصل بالأعمال الإدارية التي تزمع الدولة على القيام بها في سنة مقبلة. فهي، بذلك، بعيدة كل البعد عن مجالات الاستثمار، وتقف بمحاذاة دورة الانتاج، دون أن تلج إليها.

٣ ـ إنها موازنة متوازنة

إن توازن الموازنة مبدأ له طابع القداسة. وهو القاعدة الذهبية في المالية العامة، بالمفهوم الكلاسيكي، فالاخلال بالتوازن، سواء أكان لجهة العجز، أم كان لجهة الوفر، أمران محظوران. فالوفر مدان، من حيث أن الواردات، إذا كانت تربو على النفقات،

فهذا يعني أنه قد تم اقتطاع مبالغ من ثروات المواطنين لا مبرر له، فجرى سحب تلك المبالغ الزائدة من دائرة الاستعمال المنتج. والعجز مدان أكثر، إذ أن الدولة، على غرار الأفراد، لا تستطيع الإنفاق أكثر مما تحصل من إيرادات. فإذا هي لم تَخْشَ الإنـزلاق نحو الإفلاس، فإنها تساهم في إطلاق موجة تضخمية، من خلال اللجوء إلى القروض، أو من خلال اللجوء إلى خلق النقود، بصورة مصطنعة. فالموازنة الجيدة هي الموازنة التي تقارب حدود العجز، دون أن تقع فيه.

٤ ـ إنها موازنة مغلقة

إذا كان صحيحاً أنه لم تصل دولة من الدول إلى درجة الاكتفاء الذاتي، وبالتالي، فإنها لم تصل إلى درجة الاستغناء، عن إقامة علاقات مع الخارج، فإنه من الصحيح أيضاً أن العلاقات المالية بين الدول طيلة القرن التاسع عشر، وبدايات القرن العشرين، كانت محدودة، وعلى نطاق ضيق. والتدفقات المالية الخارجية لم تكن ذات حجم يذكر، باستثناء ما تعلق منها بالتعويضات التي نصت عليها بعض معاهدات الصلح، بين البلدان الأوروبية. وعليه فإن الموازنة العامة كانت مقتصرة على الإيرادات الداخلية، بصورة أساسية[1].

الفقرة الثالثة ـ في ما يتعلق بإجراءات الموازنة

تتوزع الصلاحيات، في ما يتعلق بإقرار الموازنة وتنفيذها، بين البرلمان والحكومة. وقد تميزت هذه المرحلة بغلبة البرلمان على الحكومة، وتقدمه عليها.

١ ـ غلبة البرلمان

لقد ساهم في تأكيد غلبة البرلمان على الحكومة، في شأن الموازنة، أمران: **الأول**، ويتعلق بالتشدد في تطبيق المبادئ الكلاسيكية للموازنة، لجهة السنوية والوحدة

---

(١) R. Muzellec, op. cit p.p. 25,26.

والشمول، والأمر **الثاني**، ويتعلق باقتصار الأحكام المالية على قانون الموازنة. فالبرلمان يصوت بمفرده على الموازنة التي تتضمن جميع الأحكام المالية، فيصبح، بذلك، سيد الموازنة. فهو السيد المطلق، لا تنازعه الحكومة بشيء من صلاحيته، إذ هو الذي يجيز الاعتمادات، ويجري التعديلات عليها، عند الضرورة، ولا يحق له تفويض صلاحياته، في هذا الشأن. وهو، في صلاحيته المطلقة هذه، لا يخضع للرقابة من أحد. ولا معقِّب على قراراته من قبل سلطة أخرى.

٢ ـ تبعية الحكومة

إن الحكومة، في موضوع الموازنة، هي مساعد للبرلمان. فهي تقوم بتحضيرها، فتجمع المعلومات، وتحصي الحاجات. غير أن خياراتها ليست سوى اقتراح ترفعه إلى البرلمان الذي له حق تعديلها أو إبقائها على حالها. فالحكومة مقيدة بالإجازة البرلمانية. والتزامها بتطبيق هذه الإجازة ينبغي أن يكون التزاماً دقيقاً. فأي تعديل في حجم الإنفاق، أو وجهته، ينبغي الرجوع فيه إلى البرلمان، بصورة دائمة[(١)].

البند الثاني: خصائص الموازنة العامة في مرحلة المفهوم الحديث

أن توزيع الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في أمور المالية العامة، والموازنة، على النحو المبين آنفاً، كان توزيعاً بسيطاً، بحيث أنه لم يصمد أمام الهزات العنيفة التي تعرض لها العالم، على المستويات العسكرية، والاقتصادية، والاجتماعية، والنقدية.

فما كان للمفهوم الكلاسيكي للمالية العامة أن يفي بالحاجات الضخمة التي تخلفت عن الحربين العالميتين (١٩١٤، ١٩٣٩) والآثار المدمرة التي نجمت عن الأزمة الاقتصادية العالمية الكبرى، عام ١٩٢٩، والنتائج التي أسفرت عنها الأزمات النقدية.

---

(١) ibid. p.27.

وانعكس ذلك كله على دور الدولة في المجتمع الذي عبّرت عنه الموازنة العامة، بصورة أساسية فاتسمت الموازنة في هذه المرحلة، بالخصائص التالية:

الفقرة الأولى ـ في ما يتعلق بحجم الموازنة العامة ومحتواها

١ ـ طيلة المرحلة التي طغى فيها المفهوم الكلاسيكي للمالية العامة، فقد اعتبرت النفقات هي العنصر الأساسي في النظام المالي. فعلى أساس الحاجة إلى النفقات كانت تتحدد الواردات اللازمة لتغطيتها. وكانت النفقات إلى جانب ذلك، من طبيعة واحدة، تصب بمجملها لتحقيق غاية واحدة، هي تسيير آلة الدولة الليبرالية، الدولة المتواضعة، دولة ـ الحد الأدنى Etat – minimum.

٢ ـ وعندما انكسر قيد الدولة الليبرالية هذه، لم تعد يد الدولة مغلولة إلى ذلك القدر. فاتسعت مجالات تدخلها، وتنوعت أوجهه، فتضخمت موازنتها بصورة متصاعدة. فبدلاً من أن تقتصر مجالات إنفاقها على النواحي الإدارية، بصورة عامة، غدت الدولة تنفق في مختلف المجالات، من اجتماعية، واقتصادية، وثقافية، وصحية وتعليمية، وما إلى ذلك، حتى شملت كل أوجه النشاطات في المجتمع، إلى أن بلغ حجم الموازنة العامة، ما يقارب ربع الناتج القومي، وما يزيد أحيانا عن هذه النسبة، في بعض البلدان. وموازنة بهذا الحجم، لا يمكن إلاّ أن تكون ذات تأثير بالغ، على النشاطات الاقتصادية الخاصة، وذات انعكاسات تدخلية، في تحديد الوجهة العامة لتلك النشاطات. ونلمس ذلك في البلدان الصناعية المتقدمة، مع تفاوت بسيط فيما بينها.

٣ ـ وكان لتزايد حجم الموازنة العامة عدة أسباب، سواء أكان ذلك في الأوقات الاستثنائية أم كان في الأوقات العادية:

أ ـ ففي الأوقات الاستثنائية، حيث غدت الحروب شاملة وعامة، فقد استعملت الحكومات كل ما في مُستطاعها لإبادة الخصم، والقضاء عليه، طيلة سنوات الحروب التي لم تعد حروباً محدودة وآنية. فقامت الدولة بمهام النقل، والتأمين، والتموين،

والإدارة. وكانت للحروب آثار زادت من أعباء الدولة، وبالتالي من موازنتها. فقد كان عليها أن تقدم المساعدة للمهجرين، وللجماعات التي تم نقلها من مناطق سكنها الأصلي، وللمسرَّحين من الخدمة العسكرية، وكان عليها أن تنفق لإزالة الألغام، وللتعويض عن أضرار الحرب، ولإعادة البناء[1].

ب ـ وأما في الأوقات العادية، حيث غدت الدولة الضامن لمستوى معين من المعيشة، فقد أدارت جميع الفئات الاجتماعية وجوهها شطر الدولة، كمنضم لآلية التوازن في المجتمع، والتخفيف من حدة الاختلالات فيه. فحلت الدولة محل المبادرة الفردية أحياناً، وعملت إلى جانبها أحياناً أخرى، ومدت إليها يد المساعدة أحياناً غيرها. فتولت قطاعات هامة من النشاط الاقتصادي، فكان لها الكهرباء، والماء، والنفط، والاتصالات، وكانت لها مدارس، ومستشفيات. وقدمت المساعدة في بناء المساكن، وساهمت في البحوث العلمية المتطورة، وما إلى ذلك من أمور[2].

٤ ـ وقد ساهم في تضخم موازنة الدولة أمور أخرى، من بينها:

ـ التقدم التكنولوجي، فقد انعكس هذا التقدم عبئاً إضافياً على عاتق الدولة، سواء أكان ذلك بصورة مباشرة، عندما قامت الدولة نفسها، في البلدان المتقدمة، بإنتاج التجهيزات المتطورة التي تطلبت تمويلاً ضخماً غير ذي عائد مباشر وسريع، ولاسيما في القطاع العسكري، وقطاع الاتصالات، فضلاً عن القطاعات الأخرى، بما تتطلبه من استبدال التجهيزات القديمة بأخرى حديثة، في المدارس، والمستشفيات، وخلافها، أم كان ذلك بصورة غير مباشرة، في البلدان المتخلفة، التي قامت بشراء تلك التجهيزات المصنعة في الخارج، وإن كانت على درجة أقل تطوراً مما هي عليه في البلدان المتقدمة.

---

(١) ibid. p. 30.
(٢) ibid. p. 31.

ـ التطور الاجتماعي ـ الاقتصادي، فقد أدى هذا التطور إلى زيادة تدخل الدولة، فتنامى إنفاقها، وتضخمت موازنتها. وقد فسّرت المدرسة الماركسية هذا التنامي بما سمته الرأسمالية الاحتكارية للدولة التي رأت نفسها مضطرة للتدخل، في سبيل التعويض على الرأسمال الخاص، جرّاء ما لحقه من نقص في أرباحه، بسبب الاتجاه التنازلي للربح. أما المدرسة الليبرالية الحديثة، ففسرت المسألة بأمرين:

أحدهما، يعود إلى مناورات رجال السياسة. فهاجس رجل السياسة هو أن يعاد انتخابه، وليست هي المصلحة العامة هاجسه. ولذلك نراه يندفع لتلبية مطالب ناخبيه دون الإلتفات إلى نتائج هذه التلبية وكلفتها على المجتمع ككل.

والأمر الآخر، هو ضعف إنتاجية القطاع العام، والبيروقراطية الطاغية، وهذا ما يؤدي إلى تضخم الجهاز الإداري، أي إلى زيادة أعباء الموازنة، وتضخم حجمها [١].

٥ ـ بعد أن كانت النفقات تقتصر على النفقات الإدارية الضرورية لتسيير آلة الدولة ـ الحارسة، فقد تنوعت هذه النفقات، في المرحلة الجديدة، وتغيرت بنيتها. فتحملت الموازنة أعباء كثيرة جرّاء الحروب ونتائجها، كما هو الحال، في لبنان، بالنسبة إلى النتائج الناجمة عن الاعتداءات الإسرائيلية على الجنوب والبقاع الغربي، فأنشئ مجلس الجنوب، لهذا الغرض، وباتت موازنة الدولة تمده بالاعتمادات اللازمة لذلك. كما أنشئت وزارة لهذه الغاية، باسم وزارة الدولة لشؤون الجنوب، ثم ألغيت فيما بعد. وتحملت موازنة الدولة أعباءها. وكذلك الأمر بالنسبة إلى النتائج الناجمة عن الحرب الأهلية، فأنشئ صندوق المهجرين، لهذا الغرض. كما أنشئت وزارة للمهجرين. وتحملت موازنة الدولة الأعباء.

هذا، فضلاً عن الاعتمادات الملحوظة للغايات الاجتماعية، والإنمائية، والثقافية، وخلافها.

---

(١) ibid p. 31.

وأخذت موازنة النفقات تتنامى بوتيرة باتت تقلق أصحاب النظريات الليبرالية الحديثة، الذين رأوا في الدولة هيئة ضخمة تفترس الدخل الوطني بشراهة مخيفة.

٦ ـ أما بالنسبة إلى الإيرادات، فقد تغيرت بنيتها أيضا. فكما انتقلت إيرادات الدولة من حاصلات أملاك التاج بصورة أساسية، في السابق، إلى الضرائب والرسوم الداخلية دون غيرها من مصادر، فإن إيرادات الدولة لم تعد تقتصر على الضرائب والرسوم، بل أصبحت القروض الداخلية والخارجية، مصدراً آخر من مصادر التمويل. ثم غدت القروض وفوائدها وعمولاتها عبئاً إضافياً على مجمل الموازنات العامة في بلدان العالم، مع تفاوت، بطبيعة الحال، بين بلد وآخر، في نسبة هذه الأعباء الجديدة إلى الدخل الوطني القائم.

ويشكل لبنان حالة نموذجية، في هذا المجال. فحتى العام ١٩٧٦، كانت الخزينة اللبنانية تتمتع بسلسلة طويلة من الفوائض، أغنتها عن الاستدانة. فالإيرادات العادية، من ضرائب ورسوم، كانت تفي بالحاجة إلى الإنفاق، بل وتتخطاها.

إلاّ أنه، وابتداء من ذلك التاريخ، خطت الخزينة اللبنانية الخطوات الأولى في طريق الاستدانة. ولم يكن في الأمر، آنذاك، ما يشكل مصدر خطر، أو حتى قلق، على الأوضاع الاقتصادية، والنقدية. ومن ثم لم يلق بعبئه على الموازنة العامة.

واختلف الوضع كثيراً، في السنوات العشر الأخيرة، حيث بلغ الدين العام حداً، بات يشكل مصدر خطر حقيقي وجدي، على الأوضاع كافة. مما أثر على بنية موازنة الدولة، فجعلها موازنة شوهاء. فخدمة الدين العام تصل إلى حدود ٤٦،٥١٪ إلى مجموع موازنة عام ٢٠٠٣، مع خدمة الدين، وإلى نسبة ٨٦٪ إلى مجموع الموازنة بدون خدمة الدين.

وإلى جانب ذلك، تشكل المخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها نسبة ٢٥،٣٢٪ من مجموع الموازنة مع خدمة الدين، ونسبة ٤٧،٣٤٪ من مجموع الموازنة بدون خدمة الدين، إضافة إلى معاشات التقاعد، وتعويضات نهاية الخدمة، التي

تشكل نسبة ١١،٦٣٪ من مجموع الموازنة مع خدمة الدين، ونسبة ٢١،٧٤٪ من مجموع الموازنة بدون خدمة الدين.

وهذا يعني أن هذه البنود الثلاثة (خدمة الدين، والمخصصات والرواتب والأجور، ومعاشات التقاعد، وتعويضات الصرف) تشكل نسبة ٨٣،٤٦٪ من مجموع الموازنة العامة مع خدمة الدين. في حين أنها تشكل ١٥٥٪ من مجموع الموازنة العامة بدون خدمة الدين[١].

أما العجز الناجم عن خدمة الدين العام والذي كان في حدود ٥٠ ـ ٦٠ بالمئة من مجمل العجز، فقد بلغ ما بين ٧٠ إلى ٨٦ بالمئة خلال الأعوام الأربعة الأخيرة[٢].

والإيغال في المديونية هو الترجمة التلقائية لعجز الإيرادات عن تغطية النفقات. فتراجعت الإيرادات أكثر فأكثر عن تغطية متوجبات الخزينة، لاسيما وأن خدمة الدين بات عبئاً إضافياً يكاد يعادل مجموع الإيرادات الداخلية. هذا، دون الدخول في موضوع النظر في أوجه إنفاق الديون، ومدى جديتها، وجدواها، وأهميتها، والمعايير التي اعتمدت لتحديد أولوياتها، أو انتفاء المعايير، وترك الأمور على ما شاءت الظروف والأوضاع، وفق ما تمليه الحسابات السياسية المحلية الضيقة.

وهكذا، تغيرت بنية الموازنة العامة، بصورة جذرية، عما كانت عليه، قبل بضعة عشر عاماً من تاريخه.

الفقرة الثانية ـ في ما يتعلق بصفات الموازنة العامة

تتصف الموازنة العامة في المرحلة التي ساد فيها المفهوم الحديث للمالية العامة، بما يلي:

---

(١) تراجع الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠٣.

(٢) جورج قرم ـ «إصلاح النظام النقدي في لبنان: شرط أساسي للإفلات من فخ المديونية» مقالة منشورة في جريدة «السفير» عدد ٩٦٢٩ تاريخ ٢٠٠٣/١١/٢٠.

١ ـ إنها موازنة تدخلية

لهذه التدخلية أهداف، تسعى لبلوغها من خلال استخدام بعض الوسائل. غير أن لها حدوداً بما يجعلها تدخلية مقيدة.

أ ـ أهداف التدخلية من خلال الموازنة العامة

ـ التأثير على البنى الاقتصادية والاجتماعية.

فبالنسبة إلى البنى الاقتصادية، نجد بعض الإعفاءات الضريبية (ضريبة الدخل). كما نجد الدعم الذي تلقاه بعض الزراعات، كزراعة الشمندر السكري في لبنان. كما نجد بعض الدول التي تقدّم الدعم لبعض الصادرات، في سبيل تحقيق نوع من التوازن في ميزان المبادلات التجارية.

وبالنسبة إلى البنى الاجتماعية، يصار إلى استخدام الموازنة كأداة من أدوات تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية، كالضريبة التصاعدية، أو الضريبة على التركات والمواريث. وهناك، في بعض البلدان، ما يسمى «الضريبة السلبية» impôt négatif. فتحت حد معين للدخل، لا يعفى المواطن من الضريبة وحسب، وإنما يتلقى بعض المساعدات التي تتحملها الموازنة العامة[١].

ـ التأثير على الأحوال الاقتصادية:

كالتأثير في حالات الركود الاقتصادي، فقد رأى الاقتصادي البريطاني جون مينارد كينز John Minard Keynes أن الركود الاقتصادي مرده إلى النقص في عمالة اليد العاملة(البطالة)، والنقص في تشغيل آلات الإنتاج، وعدم استخدام المخزون الكبير من الموارد. وعليه، فقد رأى أن العلاج، تبعاً لذلك التشخيص، يكون بعجز الموازنة العامة. ومعنى ذلك، أن يكون الإنفاق، أعلى من الإيراد.

---

(١) ibid p. 35.

وكذلك التأثير في حالات التضخم، وهي حالات معاكسة للحالات الأولى، حيث هناك استخدام فائض في وسائل الإنتاج. وفي مثل هذه الحالة لا يفي العرض بحاجات الطلب، فترتفع الأسعار، ويقابلها ارتفاع في الأجور، ثم ترتفع الأسعار من جديد، وهكذا، في حلقة مفرغة لولبية التصاعد. فيكون العلاج، على عكس ما حصل في حالات الركود الاقتصادي، وذلك بفائض الموازنة العامة، وليس بعجزها أي بالإنفاق أقل من الإيراد، وتطلق عملية الاقتراض الداخلي للجم الاستهلاك أي لخفض الطلب بما يتوازن مع العرض[1].

ب ـ وسائل التدخلية من خلال الموازنة العامة

ويكون ذلك بواسطة النفقات، ليس من خلال رصيد الموازنة العامة، عجزاً أو فائضاً، بل من خلال التصنيف الوظيفي للنفقات، أي أوجه الإنفاق. فالاعتمادات المرصدة لتشغيل أجهزة إدارات الدولة هي، عادة، غير قابلة للتخفيض، أو حتى للزيادة، إلاّ بنسب ضئيلة غير ذات تأثير. بخلاف الاعتمادات التي تلحظ للتجهيزات، حيث هناك، من جهة، سهولة للتحكم في مبالغها، ومن جهة أخرى، فإن لهذا النوع من الإنفاق، تأثير على حركة التشغيل، في القطاعات الاقتصادية المعنية. مما يكون له تأثير مضاعف على القطاعات ذات الصلة بالقطاعات الأساسية.effet multiplicateur. وهناك الاعتمادات التحويلية التي تقع في صلب مهام المساهمة في إعادة التوزيع التي تتولاها الموازنة العامة. فهذه الاعتمادات لا ترصد مقابل أعمال تؤدى، أو خدمات تقدم، وإنما ترصد لجهات غير قادرة على الوفاء بالمهام المنوطة بها، دون مدّها بالعون المالي المطلوب، فهي جهات ضعيفة اقتصادياً.

كما يكون بواسطة الإيرادات. فالإيرادات العامة تشكل وسيلة من وسائل التدخل الاقتصادي وذلك عندما لا يكون الهدف منها هدفاً مالياً محضاً.فكما تكون الضريبة

---

(١) ibid p. 35.

مصدراً من مصادر توفير المال لخزينة الدولة، تكون كذلك، وسيلة من وسائل اقتطاع جزء من مداخيل الأفراد (لمحاربة التضخم مثلاً)، ومن هنا نجد التعدد في معدلات الضريبة، بحسب مطارحها، أحياناً، والمعدلات المخفضة أحياناً، كالإعفاءات الضريبية، أو تسريع استهلاك التجهيزات والآلات، إلى آخر من هنالك من وسائل.

ج ـ حدود التدخلية

ليست التدخلية وسيلة جموحاً لا تقف عند حد، ولا يقف في وجهها أي عائق، وإنما يحدها الكثير من الاعتبارات:

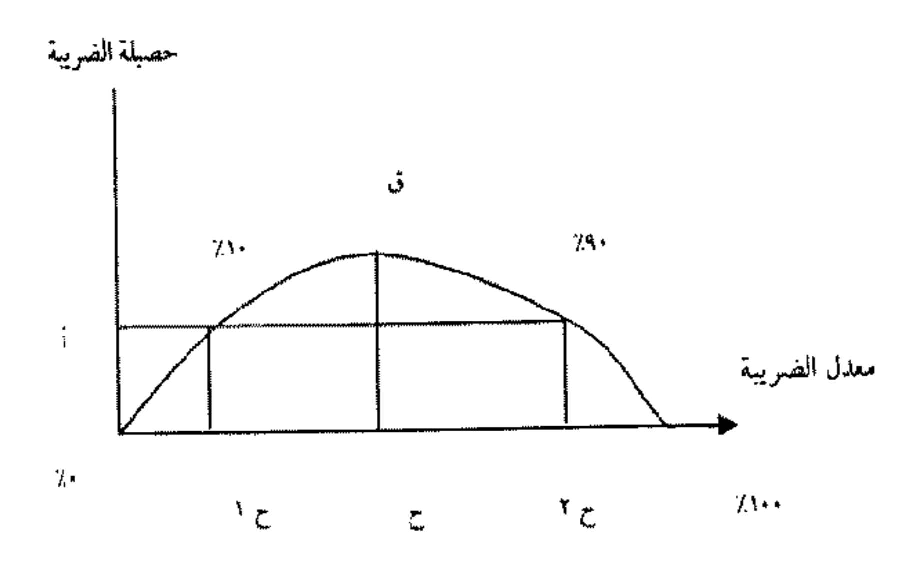
فهناك الحدود السياسية التي ترسمها جماعات الضغط التي تعارض الإصلاحات، وتدافع عن الحقوق المكتسبة، وتحول دون تخفيض النفقات.

وهناك **الحدود السيكولوجية**، فللضغط الضريبي حدود إذا ما تجاوزها زاد التهرب من الضريبة. فالضريبة تقضي على الضريبة، كما يقال[1]. وهناك الاعتياد على الضريبة ولو كانت غير عادلة فتصبح أكثر تقبلاً لدى المواطنين، من ضريبة جديدة عادلة. (...).

وهنالك **الحدود الاقتصادية**، فقد صاغ بعض الاقتصاديين ما سمي بنظرية العرض، وكان من بينهم الاقتصادي أ . ب. لافر A.B. Laffer الذي استوحى منه الرئيس الأميركي رونالد ريغان R. Reagan سياسته. فبحسب لافر Laffer تكون حصيلة الضريبة لا شيء، إذا كان معدلها صفر بالمئة، كما تكون حصيلتها لا شيء، إذا كان معدلها مئة بالمئة (عند عدم وجود إنتاج في الاقتصاد النقدي) كما قد تتعادل حصيلتها سواء أكان معدلها ٩٠٪ أم كان ١٠٪ . وقد أوضح ذلك بالرسم البياني التالي:

---

(١) عبّر عن هذه المسألة جعفر بن يحي، بقوله: «مثل السلطان الذي كلّف الرعية فوق طاقتهم كالذي يطين سطحه بتراب أساس بيته». ـ الأبشيهي، المستطرف في كل فن مستظرف، الجزء الأول، الطبعة الأخيرة، بدون تاريخ، ص١٠٨.



فعلى جانبي الخط ق ح، نجد على يساره أن زيادة معدلات الضريبة تؤدي إلى زيادة حصيلتها وعند متابعة زيادة معدلات الضريبة، على يمين الخط، فإن ذلك يؤدي إلى انخفاض حصيلتها، وبمعنى آخر، فإنه يمكن تخفيض معدلات الضريبة دون أن يؤدي ذلك إلى تخفيض حصيلتها (على المدى الطويل)، وعليه فقد اقترح Laffer تخفيض الضريبة على الدخل، في الولايات المتحدة، بمعدل ٣٣٪ على مدى ثلاث سنوات، مراهناً على زيادة حصيلة الضريبة عما هي عليه، بعد خمس سنوات من اعتماد ذلك التخفيض[١].

د ـ إنها موازنة منتجة

لا مراء في أن موازنة الدولة باتت اليوم موازنة منتجة. غير أن الجدل يثار في شأن إنتاجية بعض النفقات الملحوظة فيها. فالنفقات الإدارية المحضة هي نفقات غير منتجة، بلا جدال. أما النفقات الأخرى فهي نفقات منتجة، كالنفقات على التجهيزات. ويطرح السؤال، في هذا المجال، حول طبيعة النفقات العسكرية التي تلتهم نسبة كبيرة من الموازنات العامة، في جميع بلدان العالم.

---

(١) ibid p. 37.

(تبلغ نسبتها، في لبنان، حوالي ٢٥٪ من مجموع الموازنة العامة، دون خدمة الدين، في موازنة العام ٢٠٠٣).

فبصرف النظر عن الجدل حول مفهوم النفقات العسكرية، وعن طبيعتها. فمما لا شك فيه أن هذه النفقات تلقي بثقلها على اقتصادات الدول كافة، وعلى موازناتها العامة، مما يجعلها تشكل كابحاً من كوابح النمو، في بلدان العالم كافة. والمجال العسكري لا يلتهم الأموال وحسب، وإنما يحجز قوة بشرية كبيرة في القوات العسكرية، ويحجز كبار العلماء، والمهندسين، لأجراء البحوث في التطوير العسكري. وهذا ما جعل الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة تطالب، عام ١٩٧٨ «بضرورة تحرير الموارد والثروات المستخدمة لغايات عسكرية، وتوظيفها في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية»[1].

هـ ـ إنها موازنة منفتحة

لقد غدت الموازنات العامة في جميع بلدان العالم، عرضة للتأثر المباشر، بالقرارات التي تتخذها بلدان فاعلة على الصعيد الدولي، في مجالات الاقتصاد، أو المال، من مثل البلدان المصدرة للنفط (أوبك) أو الولايات المتحدة الأميركية (مشروع مارشال، التخلي عن قاعدة الذهب، سياسة تخفيض الدولار..) كما أن التدفقات المالية من المنظمات الدولية، كصندوق النقد الدولي، والصناديق الإقليمية، تؤثر في إعداد الموازنات العامة للدول. بل إن بعض السياسات المعتمدة في إعداد الموازنات تأتي بتوجيهات مباشرة من صندوق النقد الدولي. هذا، إضافة إلى العديد من الاتفاقات الجمركية التي تلقي بظلالها على الموازنات العامة.

---

(١) Jacques Fontanel et Jean-François Guilhaudis-Peut-on reduire les budgets militaires pour intensifier le développement économique? Le Monde Diplomatique-fevrier 1983.

وفي عصر العولمة اليوم، فإن موازنة بعض البلدان الآخذة بمفهوم الليبرالية الجديدة، هي التعبير السياسي عن النفوذ الاقتصادي للشركات المتعددة الجنسيات العملاقة، بل إن هذه الشركات تلقي بظلالها الكثيفة على القرارات الاستراتيجية الكبرى للدولة، بل لعلها باتت الدولة التي تعلو على الدول. فهي الدولة الكونية غير المعلنة. وهي التي تتحكم بأدق تفاصيل حركة السوق العالمية. فتعطي وتمنع، كما شاءت لها مصالحها وينعكس ذلك كله على الاقتصادات الوطنية للدول، وبالتالي على موارد خزينتها، أي على موازنتها العامة.

الفقرة الثالثة ـ في ما يتعلق بإجراءات الموازنة

لقد تغير ميزان القوى في توزيع الصلاحيات بين البرلمان والحكومة، في شأن الموازنة، تغيراً كاملاً في هذه المرحلة. فضعف دور البرلمان، وتعزز دور الحكومة.

١ ـ ضعف البرلمان

تضافرت عدة عوامل في إضعاف دور البرلمان، وصلاحياته الفعلية. فالموازنة العامة الحديثة لم تعد تحتمل ثقل قيود المبادئ الكلاسيكية للموازنة التي طالها الوهن لغير سبب، فغدت الاستثناءات على تلك المبادئ عديدة، بحيث ضاقت دوائر تطبيقها، لأسباب تتعلق بتنامي دور الدولة، واتساعه.

وهناك قيود دستورية على دور البرلمان، وصلاحياته، في شأن الموازنة، في العديد من بلدان العالم، ومن بينها لبنان. فالمادة ٣٢ من الدستور اللبناني قضت بأن يخصص العقد الثاني، من اجتماعات المجلس، الذي يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول، وتدوم مدته إلى آخر السنة. بالبحث بالموازنة، والتصويت عليها، قبل كل عمل آخر. ثم أن المادة ٥٥ من الدستور أعطت لرئيس الجمهورية حق الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة، إذا هو رد الموازنة برمتها، بقصد شل يد الحكومة عن العمل. وجرى تقييد المبادرة البرلمانية في شأن الموازنة، فنصت المادة ٨٤ من الدستور على أنه «لا يجوز

للمجلس، في خلال المناقشة بالميزانية (الموازنة) وبمشاريع الاعتمادات الإضافية، أو الاستثنائية، أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه، في مشروع الموازنة، أو في بقية المشاريع المذكورة، سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح».

بل إنه بوسع الحكومة أن تتجاوز تصديق البرلمان على مشروع الموازنة، وإقرارها من قبله، إذا هو لم يبت نهائياً في هذا المشروع، بعد انقضاء العقد الاستثنائي، في نهاية كانون الثاني، الذي يدعا إليه من قبل رئيس الجمهورية بالإتفاق مع رئيس الحكومة. وفي هذه الحالة يعود لمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه، عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. غير أنه لا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق، إلاّ إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده (العادي) بخمسة عشر يوماً على الأقل. وذلك وفقاً لأحكام المادة ٨٦ من الدستور.

٢ ـ غلبة الحكومة

وتتجلى هذه الغلبة بأن الحكومة هي التي تتولى إعداد الموازنة بما يتلاءم مع برنامج عملها السنوي، ولأكثر من سنة أحياناً، فهي تعبّر عن نهج الحكومة وتوجهاتها. ثم أن الحكومة هي التي تتولى تنفيذ الموازنة، والتصرف بالمقدرات المتاحة فيها، بما يتلاءم مع المصالح السياسية المباشر لأعضائها. فالاعتمادات المغفلة التسميات في الموازنة يصار إلى إنفاقها وفق تسميات محددة، سواء لجهة أماكن التنفيذ ومطارحه، أم لجهة الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يتولون التنفيذ. فتصدر، في النهاية، حوالة دفع بأسماء معينة، أصبحت دائنة للدولة بنتيجة القيام بأعمال محددة.

وليس أدل على غلبة الحكومة، في هذا المجال، من طموح النواب، والكتل النيابية، لأن يكونوا أعضاء في الحكومة، للاعتبارات السياسية المشار إليها آنفاً.

الباب الثاني

مبادئ الموازنة العامة

les principes du budget général



تمهيد

قامت الموازنة العامة، عند نشأتها الأولى، على عدد من المبادئ التي ترسخت تباعاً، مبدأ بعد آخر، على مدى حقبة طويلة من الزمن، بما يتلاءم مع نتائج الصراع الدائر حول الاستحواذ على السلطة المالية في الدولة. ولاحقاً بما يتلاءم مع ما تكشفت عنه مسيرة التطور الحاصل في الميادين التقنية، والاجتماعية، والسياسية، والفكرية، من إرساء السلطة العامة على قواعد حق الملكية، والحريات العامة كافة.

وكانت تلك المبادئ قد صدرت، في البدء، للحد من جموح الملك في فرض الضرائب والرسوم والأتاوات، لسبب أو بدون سبب. ومن ثمَّ لضبط أوجه الإنفاق، وذلك للحد من تبذير ما جرى فرضه وجبايته، من رعايا المملكة، على الملذات الخاصة. فكانت مبادئ الموازنة الأدوات الصالحة، في حينه، بيد ممثلي فئات المكلفين بالضرائب، وبعدها، بيد ممثلي سائر المواطنين، لإجراء الرقابة على طرح الضرائب والرسوم، وجبايتها، وأوجه إنفاقها، وذلك بصورة دورية، وبطريقة تسهل فيها هذه الرقابة.

وقد كانت هذه المبادئ أشبه بالقيود التي فرضتها الدولة الليبرالية على السلطات الحاكمة، من أن تنحرف، وتسيء استعمال الأدوات المالية التي وضعت بتصرفها.

ولكن هذه القيود ما لبثت أن تكسرت، بفعل التطورات التي استجدت، حيث أنها لم تعد قادرة على استيعاب هذه المستجدات التي طرأت على دور الدولة، بسبب عدد من الظروف والأحوال، تمثلت بصورة رئيسة، بالأزمات والحروب، وما تخلفت عنها من نتائج وانعكاسات، في المجالات كافة، من اقتصادية، ومالية، واجتماعية، وسواها. وقد أشير إليها في ما سبق من بحث. فكان الخروج على تلك المبادئ أمراً طبيعياً، بل لا مفر منه. فكثرت الاستثناءات على المبدأ الأصل، على النحو الذي سنبينه في ما سيأتي من بحث.

الفصل الأول

مبدأ سنوية الموازنة

principe de l'annualité

البند الأول: مبررات مبدأ سنوية الموازنة

١ ـ إن مبدأ السنوية هو أول المبادئ التي أقرت للموازنة العامة، واسبقها، تاريخياً، في الظهور. وقد صدر هذا المبدأ عن مبدأ آخر، هو مبدأ الرضا والقبول بالضريبة بصورة موقتة، ودورية. وكانت الغاية منه، في الأصل، سياسية، تمثلت في إتاحة الفرصة أمام المجلس التمثيلي لأن يمارس رقابة منتظمة، ودورية، وخلال فترة وجيزة من الزمن، على المالية العامة. فمبرر ظهور هذا المبدأ هو، في البداية إذن، سياسي محض.

وفي المرحلة التي ساد فيها المفهوم الليبرالي الكلاسيكي للمالية العامة، فقد تم الالتزام بهذا المبدأ التزاماً دقيقاً. فكل الدورة المالية للدولة كانت تجري في إطار زمني هو السنة. ولم تكن إجازة الموازنة صالحة للعمل بموجبها لأكثر من سنة. حيث يتوقف العمل بها، ليصار إلى استئناف العمل، في السنة التالية، انطلاقاً من البداية... من الصفر[١].

والاستحصال على إجازة جديدة، يتيح للسلطة التشريعية فرصة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في السنة التي انقضت، والنظر في برنامج العمل المقترح للسنة المقبلة، فإجازة الجباية والإنفاق هي إجازة مسبقة، أي أنها قائمة على مبدأ الأسبقية le principe de l'antériorité.

---

(١) L. Philip. op. cit. p. 203.

وقد نص الدستور اللبناني، في المادة ٨٣ منه، على هذا المبدأ. فجاء فيها ما يلي: «كل سنة، في بدء عقد تشرين الأول، تقدم الحكومة لمجلس النواب، موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها، عن السنة القادمة...».

ولكن، ما العمل إذا تأخرت السلطة التشريعية في إقرار هذه الإجازة، قبل بدء السنة القادمة؟ فهل ان مبدأ الأسبقية هذا، يبقى قائماً ومعمولاً به؟ فهل تتعطل الحياة العامة، موقوفة على تلك الإجازة؟

بالتأكيد لا. وسيصار إلى تفصيل الإجابة على هذا التساؤل لاحقاً، وذلك في معرض البحث في الاستثناءات الجارية على مبدأ السنوية.

٢ ـ لقد اختيرت السنة لتحديد مدة الإجازة للعمل، في خلالها، على تنفيذ الموازنة العامة، لأنها المدة التي تكتمل فيها دورة الأرض حول الشمس، وتتعاقب خلالها جميع الفصول، وتقاس بها الأعمار، وهي المدة التي تتناسب مع دورة الحياة الاقتصادية للمؤسسات والمشروعات، حيث تنظم حساباتها عن سنة، لمعرفة نتائج نشاطاتها. ولهذه الأسباب، تم الإبقاء على مبدأ السنوية، كأصل، وإن طرأت ظروف، واستجدت أحوال، اقتضت الخروج عليه، ثم أنها غيرت في مبررات وجوده، فلم يعد الأمر مقتصراً على المبرر السياسي فقط، وإنما أضيفت إليه مبررات أخرى، من بينها المبرر المالي.

فمبدأ سنوية الموازنة، مقابل لمبدأ سنوية الضريبة، ولمبدأ سنوية بعض الرسوم. وحاصلات تلك الضرائب والرسوم، تشكل نسبة مهمة، من مجموع الإيرادات العادية اللازمة لتغطية النفقات. كما أن مبدأ سنوية الموازنة مقابل لمبدأ سنوية حاصلات أملاك الدولة، إيجاراً، أو إشغالاً، أو استثماراً.

هذا، مع الإشارة إلى أن المبرر المالي لمبدأ سنوية الموازنة، يصدر عن تطبيقات المبرر الاقتصادي الذي نجم عنه مبدأ سنوية الضرائب، وحاصلات أملاك الدولة، وبعض الرسوم. فبصرف النظر عما طرأ على الدور الذي تؤديه الدولة، في المجالين

المالي والاقتصادي، مما أدى إلى ضعضعة مبدأ سنوية الموازنة، فإن الموازنة تتيح للدولة الفرصة لأن تمارس على الاقتصاد تأثيراً محفزاً، أو تأثيراً يلجم من اندفاعه في الاستثمار المفرط، في بعض القطاعات، وفقاً لمقتضيات الظروف. فإن مبدأ السنوية يشكل، في هذا الإطار، عاملاً يتسم بالمرونة لدى استخدام الدولة للأدوات المالية[١].

٣ ـ كما أن مدة السنة هي المدة الملائمة لطبيعة الموازنة القائمة على التقدير. فالمدة التي تقل عن السنة، لا تتوافق مع تقدير بعض الواردات القائمة على مبدأ السنوية، كما أن المدة التي تقل عن السنة لا تتوافق مع طول المدة التي يقتضيها تحضير الموازنة، من قبل السلطة التنفيذية: ولا مع المدة التي تستغرقها النقاشات من قبل السلطة التشريعية لدرسها وإقرارها. كما أن المدة التي تزيد عن السنة تجعل التقدير أبعد عن الصحة، وأكثر عرضة للخطأ، ولاسيما في فترات التقلبات الاقتصادية الحادة[٢].

البند الثاني: بداية السنة المالية للموازنة وختامها

إن قاعدة السنوية تحدد مدة إجازة العمل بالموازنة. وهذه القاعدة لا تفترض، بالضرورة، علاقة مع السنة المدنية. فتحديد مدة معينة، يختلف عن تحديد بدء سريان تلك المدة.

وغالباً ما نجد اختلافاً بين السنة المدنية، وسنوات العمل في بعض المرافق، نذكر من ذلك، على سبيل المثال، السنة القضائية، والسنة الجامعية، وسنوات التدريس في المدارس عامةً، ودورات العمل البرلماني.

والأسباب التي تحكم تحديد بدء سنة الموازنة، هي ذات طبيعة اقتصادية، وسياسية. فسنة الموازنة يجب أن تبدأ في أكثر الأوقات ملاءمة لأعداد موازنة

---

(١) M. Bouvier, M-Ch. Esclassan, J-P. Lassale op. cit. p.p. 191, 192.

(٢) P-M. Gaudemet, op. cit p. 307.

صحيحة، أي لأعداد موازنة أقرب ما تكون إلى الواقع، في تقدير النفقات والـواردات. فلو كان البلد زراعياً، أو تغلب عليه إحدى الزراعات، فإن أنسب الأوقات بالنسبة إليه، لإعداد الموازنة، هو الوقت الذي تكون قد ظهرت فيه المواسم الزراعية السـائدة، فـي البلد المعني. وبصورة عامة، يجب الأخذ بالاعتبار، أنسب الأوقات التـي تكـون فيهـا السلطة التشريعية قادرة على مناقشة الموازنة، وإقرارها. وتختلف ظروف البلدان، ومن هنا اختلاف بدء سنة الموازنة فيها[1].

الفقرة الأولى: تحديد بداية السنة المالية للموازنة

١ ـ يخضـع تحديـد بدايـة السـنة الماليـة للموازنـة إلـى عـدد مـن الاعتبـارات الاقتصادية، والتقنية، والدستورية، وخلافها؛ دون أن يعني ذلك أن اختيار بداية معينـة للسنة المالية للموازنة يبقى قائماً، على حاله، دون تغيير. فهناك عدد من البلدان التـي اختارت بداية معينة للسنة المالية للموازنة، ثم عدلت في خيارهـا. نـذكر مـن ذلـك، الولايات المتحدة الأمريكية التي كانت قد اختارت أول تموز، مـن كـل عـام، بدايـة للسنة المالية للموازنة، ثم عدلت عن ذلك، واختارت أول تشرين الأول بداية لـذلك، وهذا ما هو معمول به لديها اليوم. كما أن فرنسا التي اختارت أن تكون السنة الماليـة للموازنة عندها، متطابقة مع السنة المدنية، تبدأ مع بدايتها، وتنتهي بنهايتها، رأت فـي فترة من الفترات، أن تختار بداية أخرى، فاختـارت الأول مـن نيسـان، بدايـة للسـنة المالية للموازنة، إقتداء بما هو معمول به في بريطانيا. واسـتمرت بالعمـل علـى هـذا النحو، مدة ثلاث سنوات (في الأعوام ١٩٣٠ و١٩٣١ و١٩٣٢)، ثم عادت إلى ما كانت عليه في السابق، ابتداء من العام ١٩٣٣ وحتى اليوم. حيث نجد السنة المالية للموازنة، في فرنسا، متطابقة مع السنة المدنية[2].

---

(١) L. Trotabas, J-M. Cotteret, op. cit, p. 51.

(٢) P.M. Gaudemet, op. cit. p. 309.

٢ ـ على هذا الأساس، نجد اختلافاً في بدايات السنة المالية للموازنة في البلدان، فاختار كل بلد بداية تلائمه. وهكذا، نجد فرنسا وبلجيكا واليونان، والعديد من البلدان، قد اختارت بداية السنة المدنية، بداية لسنة الموازنة عندها. ولبنان هو من عداد هذه البلدان. فقد نصّت المادة ٧ من قانون المحاسبة العمومية فيه، الصادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠ كانون الأول ١٩٦٣، على أن «توضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني، وتنتهي في ٣١ كانون الأول».

واختارت بريطانيا،واستراليا، والسويد، واليابان، الأول من نيسان بداية للسنة المالية للموازنة. واختارت الولايات المتحدة الأميركية (حالياً) والسنغال، الأول من تشرين الأول بداية لذلك.

٣ ـ يرتدي تحديد بداية السنة المالية للموازنة بعض الأهمية.

فرأى بعضهم، في اختيار أول كانون الثاني، بداية لسنة الموازنة، عملاً إيجابياً، من حيث أنه يتوافق مع ختام السنة المالية، لنشاط المكلفين بالضرائب، فيستطيعون تقديم تصاريحهم في الوقت المناسب.

ورأى غيرهم، أن اختيار أول كانون الثاني، بداية لسنة الموازنة، لا يتيح للسلطة التشريعية الوقت الكافي لدرس، ومناقشة، وإقرار مشروع الموازنة، بدءاً من نهاية فصل الصيف، وحتى ختام السنة. وهذا لا يتناسب مع ضخامة العمل المطلوب[1].

وهذا ما ينطبق على حالتنا، في لبنان. حيث ليس لدى مجلس النواب سوى شهرين ونصف الشهر، على أبعد تقدير، لدرس وإقرار الموازنة العامة، في عقد عادي، يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول، وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة. وتخصص جلساته للبحث في الموازنة، والتصويت عليها، قبل كل

---

(١) P.M. Gaudemet op. cit. p. 508.

عمل آخر. وإن هو لم يبت نهائياً في شأنها، فيدعا، عندئذ، إلى دورة استثنائية، لمتابعة المناقشة والإقرار، قبل نهاية كانون الثاني. وإن هو لم ينجز هذه المهمة، خلال الدورة الاستثنائية، عمدت الحكومة إلى نشرها بمرسوم، كما أحالتها إلى مجلس النواب، إن هي كانت قد أودعته مشروع الموازنة، قبل خمسة عشر يوماً من بدء عقده العادي.

ثم أن تحديد بداية السنة المالية للموازنة، في الأول من كانون الثاني من العام، يفترض أن تجرى تقديرات الموازنة في فصل الربيع من العام السابق لعام الموازنة، أي في الوقت الذي لا تكون قد ظهرت فيه الدلائل المفيدة عن مستقبل حاصلات المواسم الزراعية، بما لها من تأثير على المعطيات الاقتصادية التي تشكل في النهاية، مطارح الضريبة. وتتفاوت هذه التأثيرات أهمية تبعاً لتفاوت أهمية القطاع الزراعي في الاقتصاد الوطني للبلد المعني.

٤ ـ عندما كانت الولايات المتحدة الأميركية تعتمد الأول من تموز بداية للسنة المالية للموازنة، أثيرت اعتراضات على ذلك، كان من أهمها، أن هذا التاريخ هو قريب من موعد الإجازات الصيفية للعاملين في القطاعين، العام والخاص، مما يضطر أعضاء مجلس الممثلين، في الكونغرس، إلى الإسراع في مناقشة الموازنة وإقرارها، وإن هم لم يتمكنوا من ذلك، واضطروا للذهاب بعيداً عن واشنطن، لقضاء إجازاتهم السنوية، فإن ذلك يؤدي إلى التأخر في إقرار الموازنة بضعة أشهر. وبسبب هذا الاعتراض، وربما لسبب غيره، أيضاً، من اعتراضات، عمدت الولايات المتحدة الأميركية إلى تحديد بداية السنة المالية للموازنة، في الأول من تشرين الأول، بدلاً من الأول من تموز، كما سبقت الاشارة.

الفقرة الثانية: ختام السنة المالية للموازنة

من المعروف أن سنة الموازنة تنتهي في اليوم الأخير من الشهر الثاني عشر من بداية سنة الموازنة. فإن هي ابتدأت في أول كانون الثاني فإنها تنتهي في الحادي والثلاثين من كانون الأول من السنة نفسها، وإن هي ابتدأت في الأول من نيسان فإنها

تنتهي في الحادي والثلاثين من آذار من السنة التالية. ولكن يبقى السؤال مطروحاً لمعرفة تاريخ اختتام الحسابات المالية للموازنة. فقد تنتهي سنة الموازنة في اليوم الأخير من الشهر الثاني عشر منها، دون أن تستكمل العمليات المالية العائدة لها، سواء أكان ذلك لجهة الواردات، أم كان لجهة النفقات.

١ ـ **فلجهة الواردات**، قد تستحق لصالح الخزينة في سنة الموازنة، مبالغ من الأموال متأتية عن ضرائب ورسوم وغرامات، وخلافها، لا يجري استيفاؤها، أو تحصيلها، أو جبايتها، في سنة الموازنة نفسها، لسبب أو لآخر، وإنما يصار إلى ذلك، في وقت لاحق، بعد انتهاء سنة الموازنة، فهل يجري قيد هذه المبالغ من الأموال، في حسابات سنة الموازنة التي استحقت فيها، بمعزل عن تاريخ دفعها في صناديق الخزينة، وإن تأخر ذلك إلى سنة أو سنوات لاحقة؟ أم أنه يصار إلى قيدها في حسابات سنة الموازنة التي دفعت فيها تلك المبالغ من الأموال، بمعزل عن سنة الموازنة التي استحقت فيها؟.

٢ ـ **ولجهة النفقات**، فقد يحصل أمر مماثل، فقد يتوجب على الخزينة، في سنة الموازنة، مبالغ من الأموال متأتية عن تنفيذ أشغال، أو توريد تجهيزات ومواد، أو تعويضات، وخلافها، لا يجري دفعها، في سنة الموازنة نفسها، لسبب أو لآخر، وإنما يصار إلى ذلك في وقت لاحق، لانتهاء سنة الموازنة، فهل يجري قيد هذه المبالغ من الأموال في حسابات سنة الموازنة التي استحقت فيها، بمعزل عن تاريخ دفعها من صناديق الخزينة، وإن تأخر ذلك إلى سنة أو سنوات لاحقة؟ أم أنه يصار إلى قيدها في حسابات سنة الموازنة التي دفعت فيها تلك المبالغ من الأموال، بمعزل عن سنة الموازنة التي استحقت فيها؟.

نبذة أولى: كيفية ختم حسابات السنة المالية للموازنة

إن هناك طريقتين في ختم حسابات السنة المالية للموازنة:

الأولى ترى أن يصار إلى قيد الواردات والنفقات، في حسابات سنة الموازنة التي نفذت فيها فعلياً العمليات المالية للواردات والنفقات، بصرف النظر عن سنة الموازنة

التي استحقت فيها قانوناً تلك الواردات والنفقات. وهو ما يسمى بحساب الإدارة أو القطع compte de gestion، وهو أشبه بحساب الصندوق compte de caisse.

والثانية، ترى أن يصار إلى قيد الواردات والنفقات في حسابات سنة الموازنة التي استحقت فيها قانوناً تلك الواردات والنفقات، بصرف النظر عن سنة الموازنة التي نفذت فيها فعلياً العمليات المالية للواردات والنفقات، وهو ما يسمى بحساب الدورة أو الإتمام compte d'exercice.

وقد طرحت هذه المسألة في فهم حسابات السنة المالية للموازنة، وطريقة ختم هذه الحسابات، في عهد عودة الملكية في فرنسا La Restauration، وقد تبنى طريقة حساب القطع أو الإدارة، في حينه، البارون لويس، le baron Louis وعارضه، في حينه أيضاً، الكونت كورڤتو comte Corvetto[1].

نبذة ثانية: الموازنة بين حساب القطع أو الإدارة وحساب الدورة أو الإتمام

أولاً ـ مفهوم حساب القطع أو الإدارة، وميزاته

١ ـ طريقة حساب القطع أو الإدارة، تعني أن تقيد في حساب واحد، جميع مقبوضات الواردات وجميع مدفوعات النفقات، الحاصلة بين اليوم الأول من السنة المالية للموازنة واليوم الأخير منها، دون الأخذ بالاعتبار السنة التي نشأ فيها الحق للخزينة بالواردات، أو السنة التي ترتب فيها الدين على الخزينة بالنفقات، وتسفر المقارنة بين الواردات والنفقات الفعلية هذه، عن رصيد يدور إلى السنة اللاحقة، كما تدور إلى السنة اللاحقة أرصدة الواردات غير المحصلة، وأرصدة النفقات غير المدفوعة.

٢ ـ ومن ميزات حساب القطع أو الإدارة:

ـ أنه بسيط، غير معقد.

---

(١) P.M. Gaudemet op. cit. p. 309.

ـ أنه يساعد على الإسراع في قفل الحسابات السنوية للموازنة، وبالتالي، في إنجاز قطع حسابها (قطع حساب الموازنة هو البيان الختامي لحسابات الموازنة بعد تنفيذها الفعلي، وهو غير حساب القطع، وسيصار إلى تفصيل البحث في شأنه لاحقاً).

ـ أنه يساعد على تقليل نسبة الخطأ في تقديرات الموازنة للعام المقبل.

٣ ـ ومما يؤخذ على هذه الطريقة في الحساب، أنها تتضمن مخاطر، من حيث أنها تساعد على اخفاء العجز في الموازنة، أو التقليل من نسبة هذا العجز، بصورة وهمية. فيعمد وزير المالية إلى تعجيل إدخال بعض الإيرادات في حساب الخزينة، وتأخير دفع بعض النفقات من حساب الخزينة، فيلقي عبء الدين على السنة المقبلة، وذلك في أواخر السنة المالية للموازنة، للإيهام بأن الوضع المالي للخزينة سليم ومعافى، أو هو، على الأقل، ليس سيئاً على القدر الذي هو عليه في الحقيقة[1]. ولعلنا نلحظ شيئاً من هذا القبيل، في لبنان في بعض الأحيان.

ثانياً ـ مفهوم حساب الدورة أو الإتمام، وميزاته

١ ـ طريقة حساب الدورة أو الإتمام، تعني أن تقيد مقبوضات الواردات ومدفوعات النفقات في حساب السنة المالية للموازنة التي نشأ فيها حق الخزينة بالواردات، وترتب فيها الدين على الخزينة بالنفقات، دون الأخذ بالاعتبار التاريخ الذي جرى فيه قبض الواردات، أو دفع النفقات. ويغلب على هذه الطريقة وجهة النظر الحقوقية، من حيث أنها تأخذ بالاعتبار تاريخ نشوء حق الخزينة بالإيراد، وتاريخ ترتب الدين على الخزينة بالنفقة، أي تاريخ الواقعة القانونية التي أنشأت الحق أو رتبت الدين.

٢ ـ من ميزات حساب الدورة أو الإتمام:

ـ أنه يتلافى سيئات حساب القطع أو الإدارة، لجهة إخفاء حقيقة الوضع المالي للخزينة.

---

(١) R. Muzellec, op. cit. p.p. 181, 182.

- إنه أكثر قرباً في الدلالة على حقيقة ما جرى تنفيذه من الموازنة، بما هي تقدير للنفقات والواردات.

٣ ـ ومما يؤخذ على هذه الطريقة في الحساب، أنها تبقي حسابات السنة المالية للموازنة معلقة مدة طويلة من الزمن. فقد يحصل أن بعض النفقات لا تدفع لأصحاب الاستحقاق، إلاّ بعد عشرات السنين. وهذا ما حصل فعلاً، عندما فصل مجلس شورى الدولة الفرنسي، عام ١٨٩١، في دعوى دين على الدولة، يعود تاريخ استحقاقه إلى عام ١٧٩٧. وكان هذا قد شكل ثغرة في المحاسبة العمومية المرعية الإجراء، في ظل النظام القديم، مما استدعى التخلي عن الصرامة في قيد العمليات المالية في حسابات سنة الموازنة التي نشأ فيها الحق ، واستعيض عن ذلك بإعطاء مدة متممة période complémentaire، لبضعة أشهر، يصار بعدها إلى قفل حسابات السنة المالية للموازنة.

وإذا كان من شأن هذا العلاج أن يحول دون التباطؤ المتعمد في دفع المبالغ المتوجبة ديناً على الخزينة، لإظهار التوازن في العمليات المالية، أو إظهار نسبة في العجز أقل مما هي عليه في حقيقة الأمر، فإن هذا العلاج قد سد تلك الثغرة من جهة، وفتح ثغرة أخرى في المحاسبة، بأن جعلها أكثر تعقيداً. فالمحاسبون، في خلال «المدة المتممة»، يتولون قيد نوعين من الواردات، ونوعين من النفقات، نوع يعود لحساب السنة المالية للموازنة السابقة، ونوع آخر يعود لحساب السنة المالية للموازنة الحالية.

وهذا ما دعا إلى اعتماد طريقة حساب القطع أو الإدارة بالنسبة إلى الواردات أولاً، عام ١٩٣٤ في فرنسا، ثم جرى إلغاء المدة المتممة بالنسبة إلى النفقات الاستثمارية، ومن بعدها بالنسبة إلى جميع النفقات، وذلك عام ١٩٥٥[1].

---

(١) P.M. Gaudemet op. cit. p.p. 309, 310.

نبذة ثالثة: ختام السنة المالية للموازنة في لبنان

١ ـ حذا لبنان حذو فرنسا، في هذا المجال، فقد كان يعتمد حساب الدورة أو الإتمام، وفق ما نصت عليه المادة السابعة من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٠ تاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٩، فقد جاء فيها ما يلي: «لا تدخل في حسابات السنة المالية سوى الحقوق المكتسبة والخدمات المؤداة في خلالها...» كما كان يعتمد «المدة المتممة» التي تنتهي في مهل مختلفة بحسب نوع المعاملات المعنية، وفق ما نصت عليه المادة الثامنة من القانون نفسه، فقد جاء فيها ما يلي:

«للسنة المالية مدة متممة تمتد:

- إلى آخر آذار من السنة التالية، لإنجاز المعاملات المتعلقة بتصفية وصرف النفقات المختصة بخدمات أديت خلال السنة المالية السابقة.
- إلى ٣٠ نيسان لدفع الحوالات المتعلقة بالسنة المالية السابقة، وقيد الواردات المقبوضة في خلالها.
- إلى ١٥ أيار لتصحيح قيود الاعتمادات والأخطاء في التنسيب».

وهكذا جرى التمييز، في هذا القانون بين السنة المالية للموازنة، والدورة المالية التي تشمل السنة المالية والمدة المتممة لها.

٢ ـ وفي مرحلة تالية، اعتمد لبنان طريقة حساب القطع، بصورة مبدئية. فنصت المادة السابعة من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٧ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، على أن «تقيّد الواردات والنفقات في حسابات موازنة السنة التي قبضت أو دفعت فعلياً في خلالها».

غير أنه أبقى على مدة متممة في مسألتين:

- **الأولى**، أنه أجاز صرف نفقات السنة المالية حتى تاريخ ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة على أن تقيد بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها.

- **والثانية**، أنه أجاز رصد اعتمادات، بنفقات السنين السابقة، في موازنة السنة اللاحقة، إذا كانت تلك النفقات قد عقدت بصورة قانونية، خلال السنة المالية، ولم تصرف في خلالها.

٣ - وفي المرحلة الحالية، اعتمد قانون المحاسبة العمومية المرعي الإجراء، الصادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠، طريقة حساب القطع على غرار ما كان معمولاً به في القانون السابق، وأبقى على المدة المتممة بالنسبة للنفقات المعقودة، والمصفاة، والتي لم تصرف بها حوالات، حتى نهاية السنة المالية للموازنة، فأجاز إصدار هذه الحوالات، حتى تاريخ ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة، على أن تقيد بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها، كما كان عليه الحال في القانون السابق.

أما بالنسبة إلى نفقات السنين السابقة، وهي بتعريف المادة ٨١ من قانون المحاسبة العمومية، المبالغ التي ترتبت على الدولة لصالح الغير، خلال سنة مالية معينة، ولم تصرف قبل أول شباط من السنة اللاحقة، فإن هذه النفقات تصرف من الاعتمادات المدورة لهذه الغاية إلى موازنة السنة الجارية. كما يمكن، إذا سمحت حالة الاعتمادات بذلك، أن تصرف هذه النفقات من اعتمادات موازنة السنة الجارية. وفقاً لما نصت عليه المادة ١١٦ من قانون المحاسبة العمومية. وبذلك تكون الصلة الحسابية قد انقطعت بين هذه النفقات لجهة السنة المالية التي استحقت فيها، وحسابات السنوات المالية التي دفعت فعلياً فيها. وهذه هي بالضبط طريقة حساب القطع.

ويشار، في هذا المجال، إلى أن القانون قد عالج، عند اعتماد طريقة حساب الدورة، المسائل المتعلقة بالتأخر في صرف النفقات، ودفعها، في سنة لاحقة لسنة الموازنة التي ترتبت فيها هذه النفقات، دون التطرق إلى الواردات التي تجبى، أو تحصل، في سنة لاحقة لسنة الموازنة التي نشأ فيها حق الخزينة بتلك الواردات.

البند الثالث: الاعتراضات على مبدأ سنوية الموازنة

١ ـ قضت ظروف وأوضاع سياسية، في الدرجة الأولى، أن يكون مبدأ سنوية الموازنة السلاح الذي امتشقته المجالس التمثيلية في وجه استبداد الملوك، وعسفهم، للجم شراهتهم إلى المال، على الوجه الذي أشرنا إليه آنفاً.

٢ ـ ولكن التطورات اللاحقة التي طرأت على وظيفة الدولة، ودورها، جعلت مبدأ السنوية هذا، غير قادر على استيعاب هذا الدور الجديد للدولة، بوظائفها التي توسعت في كل اتجاه. فضاق هذا المبدأ عن ذلك الدور، كما يضيق اللباس عن الجسم النامي. فمبدأ السنوية، في معناه الحصري والضيق، يعني أن يصار، في بداية سنة الموازنة، إلى الانطلاق من الصفر، بالنسبة إلى جميع النفقات وجميع الواردات، بحيث يعاد درسها، ومناقشتها، وإقرارها من جديد (مبدأ الموازنة من قاعدة الصفر principe du budget base zéro) وبهذا المعنى، فإن مبدأ سنوية الموازنة هو تخيل وهمي غير ذي صلة بالواقع[١].

فبالنسبة إلى الواردات، فمن البديهي أن لا يعاد النظر، مع بداية سنة الموازنة، بمجمل النظام المالي والضريبي القائم، وإنما يقتصر قانون الموازنة، من هذه الناحية، على تجديد إجازة جباية الضرائب والرسوم المعمول بها، وإدخال بعض التعديلات، عند الاقتضاء، على بعض الأحكام في النظام القائم، وعلى معدلات بعض الرسوم، دون المس بأسس النظام نفسه، أو مراجعته بصورة شاملة، لإجازة العمل به.

وبالنسبة إلى النفقات، فإن القسم الأكبر منها تجدد الإجازة بشأنه تلقائياً، بحيث يغدو مبدأ السنوية تجاهه غير ذي معنى، على صعيد الواقع.

٣ ـ ثم أن مبدأ السنوية قد تعرض لكثير من النقد، نظراً لطائفتين من الأسباب:

---

(١) L. Philip,. op. cit. p. 206.

الطائفة الأولى: وتتعلق بأسباب تقنية، تعود في جانب منها، لعمل مجلس النواب، لما يتطلبه درس الموازنة لديه، ومناقشتها، وإقرارها، من وقت يهدر سنوياً لا يتلاءم مع الجزء اليسير من النفقات الجديدة، غير الدائمة وغير متوجبة الأداء حكماً. ويعود جانب آخر منها، إلى الأعمال الإنشائية الكبرى، والمشاريع الاستثمارية، التي يتطلب تنفيذها سنوات عديدة، بما يتعارض مع مبدأ سنوية الموازنة. بل إن الحياة المالية للدولة هي متواصلة، ودائمة الجريان، بحيث لا يصح تقطيعها بصورة مصطنعة، إلاّ إذا كان ذلك على حساب حسن أدائها لمهامها.

والطائفة الثانية من الأسباب، وتتعلق بأسباب اقتصادية ـ سياسية. فقد غدا التخطيط والبرمجة، ولاسيما بعد الحرب العالمية الثانية، الفكرة الجديدة السائدة في الاقتصادات الحديثة. فقد أنشئت، على مستوى الدولة، مؤسسات جديدة، مهمتها، في نهاية المطاف، الحد من جانب الصدف التي تتحكم بالحياة الاقتصادية، والحؤول دون المخاطر غير المحتسبة التي تتعرض لها. وتصدر هذه الفكرة الجديدة في التخطيط والبرمجة، على اختلاف تجاربها، وأنماط تطبيقاتها، عن قناعة بأنه من الممكن، استيعاب الهزات الارتدادية لاقتصاد السوق، عند الأزمات، للوصول إلى اقتصاد ثابت الأسس، متوازن النمو. وتطورُ دورِ الدولة باتجاه هذا المنحنى يتطلب إطاراً زمنياً لا يتسع له مبدأ السنوية[1].

وعلى ذلك جرى الخروج على هذا المبدأ، دون التنكر له، من حيث الأصل.

البند الرابع: الاستثناءات على مبدأ سنوية الموازنة.

يمكن توزيع الاستثناءات الواردة على مبدأ سنوية الموازنة إلى فئتين اثنتين: استثناءات بما هو أكثر من سنة، واستثناءات بما هو أقل من سنة.

---

(١) ibid, p.p. 206, 207.

الفقرة الأولى: الاستثناءات بما هو أكثر من سنة.

أولاً: الاستثناءات الضمنية على مبدأ السنوية

إن مبدأ سنوية الموازنة هو القاعدة، والإنفاق لأكثر من سنة هو الاستثناء. وقد كرّست النصوص، الدستورية والقانونية، هذا المبدأ. غير أن الواقع هو على خلاف ذلك، فلو نظرنا نظرة متفحصة بطبيعة إجازة الإنفاق المعطاة للحكومة، لتوصلنا إلى استنتاجات مغايرة للمبدأ. ولوجدنا أن هناك التزامات ضمنية بالإنفاق لأكثر من سنة، تمتد أحياناً لعشرات السنين. من ذلك مثلاً:

١ ـ إحداث وظائف جديدة في الإدارة العامة، فإذا كان لا يصح تعيين موظفين جدد لأشغال هذه الوظائف، إلا إذا توفر لهم الاعتماد في الموازنة، عند التعيين؛ فإن هذا التعيين، بحد ذاته، يتضمن التزاماً من الدولة بدفع رواتب هؤلاء الموظفين، وتعويضاتهم، ومعاشات تقاعدهم، لفترة طويلة من الزمن، بما يتجاوز مبدأ السنوية في إجازة الإنفاق.

٢ ـ عندما تعمد الدولة إلى إصدار سندات خزينة أو عقد القروض لآماد طويلة، فإنها تكون قد التزمت بدفع فوائد الدين، وعمولاته، طيلة المدة التي يبقى فيها الدين قائماً. فتجاوز مبدأ سنوية الموازنة هو النتيجة الملازمة لعجز الموازنة، في هذه الحالة.

وإذا كانت إجازة مجلس النواب تتكرر سنوياً للإنفاق، فإنها ليست سوى إجازة شكلية، يضطر مجلس النواب إلى تجديدها، سنة فسنة، حيث تفرضها عليه مقتضيات استمرارية الدولة؛ ومقتضيات الأحكام القانونية التي كانت قد صدرت عنه، من قبل.

فامتناع مجلس النواب عن الموافقة على الاعتمادات اللازمة لتغطية مثل تلك النفقات يعادل إلغاء المرفق العام المعني، ويتعارض بذلك مع قانون إنشاء ذلك المرفق. كما أنه يعرض صدقّية الدولة للخطر، في ما يتعلق بفوائد الديون المستحقة، مع ما يترتب على ذلك من آثار مالية واقتصادية سيئة[1].

---

(١) M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan, J-P. Lassale op. cit. p. 193.

ثانياً: الاعتمادات الدائمة (لأكثر من سنة)

تعتمد بريطانيا نظام الاعتمادات الثابتة أو الدائمة crédits consolidés. وهذه الاعتمادات هي عبارة عن مخصصات البلاط الملكي، ومخصصات رئيس مجلس العموم، ورؤساء وأعضاء المحاكم العليا، والسلك الدبلوماسي، وفوائد الدين العام، وسائر النفقات المتوجبة حكماً. ويجري التصويت على هذه الاعتمادات، لإقرارها مرة واحدة، عند اعتلاء الملك العرش، وطيلة مدة حكمه. ذلك لأنه لا فائدة من معاودة طرح هذه الاعتمادات، كل سنة، على مجلس العموم لمناقشتها وإقرارها(1).

وقد وجهت إلى هذا النظام بعض الانتقادات، وخلاصتها أن لا فائدة عملية منه. حيث أن المجلس التمثيلي، لا يستغرق الكثير من الوقت لإقرار مثل هذه الاعتمادات. فهو يقرها في دقائق. ومن جهة ثانية، فإن هذه الاعتمادات، المسماة بالثابتة، ليست ثابتة على الدوام، ولاسيما في فترات الأزمات الاقتصادية والنقدية، وعندما تلجأ الدولة إلى الاستدانة من جديد، أو عندما تعتزم استهلاك الدين العام؛ وغير ذلك من أمور. وعليه، فإن فرنسا لم تجد ما يغري باعتماد هذا النظام. وربما، بسبب ذلك، لم يجد سبيله إلى لبنان.

ثالثاً: إقرار الموازنة العامة لمدة سنتين budget biennal

إذا كانت إجازة الاعتمادات الدائمة، أو الثابتة، لمرة واحدة، طيلة مدة الحكم الملكي، في بريطانيا، تعتبر خروجاً على مبدأ سنوية الموازنة، فإن هذا الإجراء يعتبر خروجاً جزئياً على المبدأ، وليس خروجاً شاملاً. فهو يتعلق ببعض اعتمادات الموازنة فقط، دون الاعتمادات الأخرى التي تبقى، على حالها، خاضعة لمبدأ السنوية.

---

(1) J.M. Gaudemet op. cit. p. 312.

وبخلاف ذلك، يقع إقرار الموازنة العامة عن سنتين متتاليتين، بدلاً من إقرارها لمدة سنة. والحقيقة أن هذا النظام لم يعتمد من قبل أحد من بلدان العالم، باستثناء بعض جمهوريات أميركا الوسطى[1]. ومنها بنما التي أقرت موازنتها لمدة سنتين في العام ١٩٣٥[2]. كما أن موازنات المجالس التمثيلية في أسبانيا، cortès، تقر لمدة سنتين.

وكان قد سبقها إلى هذا الإجراء رئيس وزراء فرنسا غاستون دومرغ، Gaston Doumergue الذي حاول عام ١٩٣٤، اعتماد هذا النظام في فرنسا، في محاولة منه لتعزيز دور السلطة التنفيذية، إثر الاضطرابات التي اجتاحت فرنسا، في شباط من العام نفسه، واستدعت تكليفه تأليف الحكومة، في حينه. غير أن المحاولة لقيت اعتراضات سياسية، من قبل الأحزاب اليسارية، للإبقاء على صلاحيات الجمعية الوطنية في الرقابة، كما هي، واعتراضات اقتصادية، انصبت على صعوبة التقدير، لمدة سنتين، ولاسيما في فترة عدم الاستقرار الاقتصادي، والنقدي، فسقطت المحاولة[3].

رابعاً: تجديد العمل بالموازنة العامة لمدة سنة أخرى

reconduction du budget

إن تجديد العمل بالموازنة العامة المقرة لسنة معينة، وذلك لاعتمادها، كما هي، في السنة التالية، يختلف من حيث الجوهر، عن إقرار الموازنة لمدة سنتين. فإقرار الموازنة لمدة سنتين هو نظام خاص، يعتمد مبدأ السنتين قاعدة لإقرار الموازنة. هذا، في حين أن تجديد العمل بالموازنة لسنة أخرى هو أجراء استثنائي، تقتضيه الظروف الاستثنائية.

---

(١) ibid, p. 313.

(٢) J. Laferrière et M. Waline, op. cit. p. 85.

(٣) Maurice Duverger, Institutions financières – P.U.F. 3^{0} ed. 1960 p. 283.

ففي أواخر العام ١٩٢٣، طلب رئيس الوزراء الفرنسي، آنذاك، ريمون بوانكاريه Raymond Poincaré من الجمعية الوطنية تجديد العمل بالموازنة العامة، كما هي، في السنة التالية، ١٩٢٤. على اعتبار أن مدة ولاية الجمعية الوطنية قد شارفت على نهايتها، وأن الجمعية الوطنية الجديدة لن تستطيع مناقشة، وإقرار موازنة جديدة، قبل نهاية إجازات الصيف. فأقرت الجمعية الوطنية التجديد. غير أن هذه التجربة كانت فاشلة، ولا سيما على صعيد الحسابات، وعلى صعيد تصحيح الاعتمادات، وتعديلها، بما يتلاءم مع مستجدات الوضع. وحصل تجديد العمل بالموازنة العامة، مرة ثانية، عام ١٩٤٧، حيث جرى إقرار تجديد الموازنة المعتمدة، في حينه، للعمل بها في السنة التالية، مع بعض الاستثناءات الطفيفة، لجهة إعادة توزيع بعض الاعتمادات[١]. ثم جرى التجديد، مرة ثالثة، عام ١٩٥٥، للعمل بموازنة هذا العام، في السنة التالية، ١٩٥٦.

أما في أسبانيا، فإنه يصار إلى تجديد العمل، تلقائياً، بالموازنة العامة، على أساس القاعدة الاثني عشرية، إذا لم تكن قد أقرت الموازنة حتى ٣١ كانون الأول، وذلك إلى أن تقر الموازنة الجديدة[٢]. ويعتبر هذا الإجراء، من وجهة النظر هذه، بمثابة خروج على مبدأ سنوية الموازنة، بما يتجاوز السنة. وهو، من وجهة نظر أخرى، خروج على مبدأ السنوية، بما يقل عن السنة: كما سنرى لاحقاً.

خامساً: قوانين البرامج les lois de programme

إذا كان مجلس النواب يقر إجازة سنوية للحكومة بالإنفاق، في إطار الموازنة العامة، فهل يعني ذلك أن هذه الإجازة تبقى صالحة لغاية اليوم الأخير فقط من الموازنة، حيث يتوقف العمل بها فوراً؟

---

(١) J. Laferrière et M. Walin, op. cit. p. 86.

(٢) P.M. Gaudemet, op. cit. p. 313.

فإذا كان الأمر كذلك، فكيف السبيل، إذن، إلى القيام بأعمال وأشغال كبرى يتطلب إنجازها عدة سنوات، كشق أنفاق، وبناء جسور، وتوسيع مطار، وما إلى ذلك؟ علماً بأن بعض الأشغال تكون غير قابلة للتجزئة. كما أن تجزئة ما يمكن تجزئته من أشغال، ستؤدي إلى تعقيدات في التنفيذ، وارتفاع في كلفة الأشغال.

وبمعنى آخر، إذا كانت إجازة الإنفاق السنوية هي على قياس الخدمات، والأشغال، وتوريد التجهيزات، وسواها، التي يجري التعاقد بشأنها، وتنفيذها، ودفع مستحقاتها، في حدود سنة الموازنة، فكيف تستطيع الإدارة التعاقد على تنفيذ أشغال، يتطلب إنجازها ما يتجاوز الإطار الزمني للموازنة المحدد باثني عشر شهراً؟

وقد طرحت هذه المسألة على المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في فرنسا، عام ١٩٥٥، فاقترح التمييز بين اعتمادات التعهد crédits d'engagement واعتمادات الدفع crédits de paiement. وكان هذا الاقتراح هو الحل الأنسب للمسألة المطروحة. فنص عليه القانون المالي الصادر بالمرسوم الاشتراعي، تاريخ ١٩٥٦/٦/١٩، ثم تكرس بالقرار التنظيمي ordonnance ذي المضمون التشريعي، الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١/٢.

والتعهد engagement هنا، هو العمل القانوني، أو الواقعة المادية التي من شأنها أن ترتب ديناً على خزينة الدولة، أما الدفع paiement فهو العملية المادية المتمثلة بتأدية المبالغ النقدية إلى الدائن[1].

وما يجري العمل به في إطار الموازنة، وهو عدم الفصل، في المعتاد، بين اعتمادات التعهد واعتمادات الدفع، فالبرلمان يجيز العمليتين، كلتيهما معاً. أما عند إقرار قوانين البرامج، فيجري التمييز بين هذين النوعين من الاعتمادات، إذ أن الموافقة على قوانين البرامج تعني الموافقة على إجازة التعاقد على كامل الاعتمادات

---

(١) J. Cl. Martinez et P. Di. Malta, op. cit. p.p. 378, 379.

اللازمة لتنفيذ أشغال البرامج، أما المبالغ المسموح بدفعها كل سنة من أصل اعتمادات التعهد فيفتح بها اعتمادات دفع، في الموازنات المتتالية، أي أنها أشغال مقسطة الإيفاء، يحدد مقدار كل قسط في الموازنات العامة.

وقد اقترح بعضهم في مجلس النواب اللبناني، مؤخراً، أن يصار إلى اعتماد قوانين البرامج في تنفيذ الأشغال، وذلك لمعالجة عدم التنسيق في التنفيذ بين الإدارات والمؤسسات المختلفة. غير أن قوانين البرامج ليست علاجاً لعدم التنسيق، فهذا شيء وتلك شيء آخر. حيث أن علاج مسألة عدم التنسيق يكون، برأينا، باعتماد روزنامة مركزية موحدة لمختلف الأشغال التي تقوم بها الإدارة المركزية والمؤسسات العامة، والبلديات، وسائر الهيئات العامة الأخرى. تتولى وضعها هيئة تنسيق مركزية مشتركة، تؤلف لهذه الغاية. فقانون البرنامج يشكل وحدة في الموضوع بما يجعله مشروعاً متكاملاً لا تصح تجزئته لإخفاء الكلفة الإجمالية له. وقد أشار ديوان المحاسبة الفرنسي إلى مثل هذه التجزئة في تقريره السنوي ١٩٦٠ ـ ١٩٦١ حيث عمدت الإدارة إلى تجزئة أشغال جسر «سيفر» Sèvres إلى أربعة أقسام (الأساسات ـ الركائز ـ الأرصفة ـ مداخل الجسر ومخارجه) وجرت تجزئة أشغال ترميم دار الرسام الأسباني فيلاسكيز Velasquez، في مدريد إلى ثلاثة أقسام. وكثيراً ما تلجأ وزارة الدفاع، في فرنسا، إلى مثل هذه الأساليب في التجزئة[١].

ومثل هذه التصرفات تتعارض مع الأسباب الموجبة لإقرار قوانين البرامج.

وفي لبنان العديد من قوانين البرامج، نذكر منها بعض ما أعيد النظر في اعتمادات الدفع بشأنها مؤخراً:

ـ قانون برنامج لبناء معهد قوى الأمن الداخلي.

ـ قانون برنامج لإنشاء (كاسر موج) في مرفأي طرابلس وصور.

---

(١) P.M. Gaudemet op. cit. p.p. 316, 317.

ـ قانون برنامج لتوسيع وتطوير وتأهيل مطار بيروت الدولي والطرق المؤدية إليه.

ـ قانون برنامج لمشروع قصر العدل في طرابلس.

ـ قانون برنامج لأبنية الجامعة اللبنانية.

سادساً: تدوير الاعتمادات le report de crédits

١ ـ نصّت الفقرة الأولى من المادة ١١٤ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني، على ما يلي: «تلغى الاعتمادات التي لم تعقد حتى ٣١ كانون الأول من السنة». وهذا هو التطبيق الأساسي لمبدأ سنوية الموازنة. ويأتي تدوير الاعتمادات كاستثناء لهذا المبدأ، إذ أن التدوير معناه نقل الاعتمادات أو رصائدها الباقية بدون استعمال، حتى ختام السنة المالية للموازنة، من موازنة السنة المنتهية إلى موازنة السنة التالية، بغية استعمالها للغاية نفسها التي كانت مخصصة لها في الأصل. ومثل هذا التدبير ينطوي على تمديد الإجازة بالإنفاق لسنة جديدة. فهي تجديد جزئي لبعض بنود الموازنة.

٢ ـ لا يصح التدوير بالنسبة إلى قوانين البرامج واعتمادات التعهد وحسب، وإنما يصح أيضاً بالنسبة إلى اعتمادات الدفع.

٣ ـ كانت الفقرة الثانية من المادة ١١٤ من قانون المحاسبة العمومية، تتوسع في تدوير الاعتمادات المرصدة في بعض بنود الجزئين الأول والثاني (أ) و(ب) ، سواء أكانت معقودة أم لا، وذلك حتى نفادها، أو إنجاز الأعمال التي أرصدت لها. غير أن التعديل الأخير الذي أُدخل على هذه الفقرة، قد ضيق من نطاق التدوير، على الوجه التالي:

> «يوقف تدوير الاعتمادات غير المعقودة المفتوحة في الموازنة العامة أو الموازنات الملحقة سنة ١٩٩٧ وما قبلها، باستثناء الباب ٣١ ـ الديون المتوجبة الأداء، والباب ٣٢ ـ احتياطي الموازنة، واعتمادات الجزء الثاني المسماة في الموازنة...».

٤ ـ يجري التدوير بقرار من وزير المالية يصدر بناء على طلب الإدارة المختصة، قبل أول آذار من السنة التالية.

٥ ـ ومن مبررات التدوير، من حيث المبدأ، أنه لا يضطر الإدارة إلى أن تتعجل في إنفاق الاعتمادات المتاحة لديها، إذا ما شارفت سنة الموازنة على نهايتها، خشية سقوط تلك الاعتمادات، وإلغائها. مع ما قد يؤدي ذلك إلى هدر في الإنفاق.

٦ ـ أما الاعتمادات التي يجري تدويرها وفق التعديلات الأخيرة في القانون اللبناني، ومبرراتها، فهي التالية:

- الديون المتوجبة الأداء، لتعلق حق الغير بها، فلا مبرر لإلغائها، ومن ثم إعادة لحظها من جديد في موازنة السنة اللاحقة.
- احتياطي الموازنة، وهي اعتمادات إجمالية، إما لتغطية النفقات المشتركة بين عدة وزارات، وإنما لتغذية بنود الموازنة التي نفدت اعتماداتها، ولا تصرف أية نفقة من هذه الاعتمادات مباشرة، وإنما يصار إلى نقلها إلى سائر بنود الموازنة، عند الحاجة. فهي، بطبيعتها، غير قابلة للاستعمال المباشر. فلا فائدة من إلغائها، ومن ثم إعادتها مرة أخرى. فلا يعود هناك من اعتمادات احتياطية ريثما يصار إلى إقرار الموازنة اللاحقة.
- اعتمادات الجزء الثاني، وهي اعتمادات لإنفاقها على التجهيز والإنشاء التي يستوجب تنفيذها سنة، أو أكثر من سنة، فهي بجانب منها لا تخضع لمبدأ سنوية الموازنة، من حيث أنها تدخل في نطاق قوانين البرامج.

٧ ـ كانت تعطى سلفات طارئة أو دائمة للادارات المختلفة. وكانت تحجز الاعتمادات اللازمة تنفيذاً لقرارات إعطاء السلفات، غير أن إنفاق هذه الاعتمادات يتعدى، في بعض الأحيان، السنة، لاسيما عندما تفتح اعتمادات مستندية لتنفيذ اتفاقيات مع حكومات أجنبية، أو مع شركات أجنبية، أو محلية، أو عندما يتطلب الأمر دفع نفقات معالجات في الخارج. فكان هذا يتعارض مع مبدأ سنوية الموازنة، ومع النص القانوني، ومع قرارات إعطاء السلفات.

وعليه، فقد تضمن قانون الموازنة العامة لعام ١٩٩٩ نصاً، هو المادة ٢٤ منه، يجاز بموجبه تدوير الاعتمادات المحجوزة للسلفات المالية الدائمة، أو الطارئة، المعطاة خلال سنة معينة، لتأدية موجبات يتعدى تنفيذها، على الوجه المبين آنفاً، السنة المالية للموازنة، إلى موازنات السنوات المالية اللاحقة.

الفقرة الثانية: الاستثناءات بما هو أقل من سنة

أولاً: الموازنات الاثنا عشرية douzièmes provisoires

١ ـ مفهومها ومبرراتها.

إن مبدأ سنوية الموازنة يقضي، كما سبقت الإشارة، بأن تكون إجازة الجباية والإنفاق لمدة سنة، ينتهي العمل بها في اليوم الأخير من الشهر الثاني عشر، من سنة الموازنة. ولكن قد يتأخر مجلس النواب في إقرار مشروع الموازنة المعروض عليه للسنة المالية اللاحقة، لسبب أو لآخر. وبذلك يكون العمل بالإجازة السابقة قد انتهى، ولا تكون الإجازة الجديدة قد أقرت، هذا في حين أن سير العمل الحكومي لا ينقطع. ومن هنا، كانت الموازنات الإثنا عشرية لمواجهة هذه الحالة. وهي عبارة عن إجازة موقتة، لمدة شهر، أو أكثر، ريثما يصار إلى إقرار الموازنة الجديدة.

وقد نصّت المادة ٨٦ من الدستور اللبناني على «القاعدة ألاثني عشرية»، في حالة لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه. عندئذٍ، يدعا المجلس إلى عقد استثنائي، حتى نهاية كانون الثاني، لمتابعة درس الموازنة. وفي مدة هذا العقد الاستثنائي «تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى، كما في السابق، وتؤخذ ميزانية (موازنة) السنة السابقة أساساً، ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة، ويحذف منها ما أسقط من الاعتمادات الدائمة. وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة ألاثني عشرية. والقاعدة الاثنا عشرية تتعلق بالنفقات، وليس بالواردات، كما هو واضح من صراحة النص.

وقد نص قانون المحاسبة العمومية على أحكام خاصة بالموازنات ألاثني عشرية، تضمنتها المادة ٦٠ منه، فنصت على ما يلي:

١ ـ توضع الموازنات ألاثني عشرية على أساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة، على أن يؤخذ بعين الاعتبار ما أضيف إليها، وما أسقط منها من اعتمادات دائمة.

أما اعتمادات احتياطي الموازنة فلا تعتبر المبالغ المنقولة منها مسقطة.

٢ ـ يحق للحكومة أن توزع بمرسوم، يتخذ من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، مجموع اعتمادات الإنشاء والتجهيز، في كل موازنة اثني عشرية، على مختلف الإدارات العامة، وفقاً لحاجاتها، على أن تتقيد، في هذا التوزيع، بالاعتمادات المخصصة لكل إدارة عامة في مشروع موازنة السنة الجارية.

٣ ـ يحق للحكومة، قبل تصديق الموازنة، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، نقل اعتمادات، على أساس القاعدة ألاثني عشرية، من احتياطي الموازنة، لتغذية مختلف البنود.

والفقرة الثالثة، الأخيرة من المادة ٦٠ هذه، توضح أسباب عدم إسقاط الاعتمادات في احتياطي الموازنة، في نهاية سنة الموازنة، وتدويرها، إلى موازنة السنة اللاحقة. فلو أسقطت تلك الاعتمادات، ولم يتم تدويرها على الوجه المبين آنفاً، لتعذر على الحكومة تغذية مختلف بنود الموازنة في الفترة التي لم تقر فيها الموازنة الجديدة، مع ما لذلك من آثار سلبية على حسن سير مختلف مرافق الدولة.

٢ ـ المآخذ عليها.

وقد وجهت إلى القاعدة ألاثني عشرية عدة انتقادات، من بينها:

ـ أنها تعقِّد أعمال المحاسبة في وزارة المالية.

- أنها تؤخر تطبيق بعض الرسوم الجديدة أو الزيادة في الرسوم القديمة المقترحة في مشروع الموازنة، ولاسيما في ما يتعلق ببعض الرسوم والضرائب غير المباشرة، من مثل رسم الطابع المالي، ورسوم التسجيل، وخلافها.
- أنها تؤثر على سلامة تطبيق برنامج العمل للحكومة، في السنة اللاحقة، بنسبة التأخير في إقرار الموازنة الجديدة، هذا، إذا لم تكن الحكومة نفسها قد تعمدت المماطلة في إقرار الموازنة، للتخلص من زيادة النفقات المقترحة في مشروع الموازنة، كما حصل في لبنان، بالنسبة إلى موازنة العامة ١٩٩٣ التي أقرت في ١٥ كانون الأول من العام المذكور، حيث لم يكن قد بقي من سنة الموازنة سوى أسبوعين فقط.

ثانياً: الاعتمادات الإضافية crédits additionnels

١ ـ الاعتمادات الإضافية بإجازة مسبقة من مجلس النواب.

بعد إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية، وفي خلال فترة تنفيذها، قد يتبين عدم كفاية الاعتمادات الأساسية فيها، لمواجهة جميع الحاجات التي يتولى تلبيتها أحد المرافق في الدولة، أو قد تستجد ظروف طبيعية، أو اقتصادية، أو أمنية، وسواها، لم تكن بالحسبان، عند إعداد مشروع الموازنة بصيغته الأساسية، وفي كلتا الحالتين لابد من تأمين الاعتمادات الإضافية اللازمة. وهي، بتعريف المادة ١١ من قانون المحاسبة العمومية، الاعتمادات التي تزاد إلى الاعتمادات الأساسية، بعد نشر الموازنة. وهي على نوعين:

- تكميلية complémentaires، وهي التي تفتح لمواجهة نقص في بند معين.
- استثنائية exceptionnels، وهي التي تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصلاً أي اعتماد في الموازنة.

وعلى الحكومة، للحصول على أي من هذين النوعين من الاعتمادات الإضافية، أن تعود إلى المجلس النيابي، لإقرار الاعتمادات المطلوبة.

٢ ـ الاعتمادات الإضافية بدون إجازة مسبقة من مجلس النواب.

غير أنه بوسع الحكومة تأمين الاعتمادات الإضافية اللازمة، دون الرجوع إلى مجلس النواب، وأخذ إجازته المسبقة عليها، وذلك في الحالتين التاليتين:

الحالة الأولى: عند نفاد الاعتمادات المرصدة للأحكام النقدية والمصالحات، أو عند نفاد الاعتمادات المرصدة لمعاشات التقاعد، وتعويضات الصرف من الخدمة، ففي هذه الحالة، يجوز للحكومة أن تفتح بمرسوم، يتخذ في مجلس الوزراء، الاعتمادات التكميلية اللازمة، وأن تغطي هذه الاعتمادات من مال الاحتياط، وتصدق بقانون قطع الحساب.

وهنا، لابد من تسجيل الملاحظتين التاليتين:

الملاحظة الأولى، هو أن لمجلس النواب الرقابة المؤخرة على فتح الاعتمادات التكميلية، في الحالة المذكورة، دون أن يجيزها مسبقاً، على عكس ما هو عليه دوره الأساسي، لجهة الإجازة المسبقة والرقابة المؤخرة.

والملاحظة الثانية، وتتعلق بمال الاحتياط، وهو المال الذي يتأتى من زيادة الواردات على النفقات، بعد تنفيذ الموازنة. فكيف للحكومة، إذن، أن تفتح اعتمادات تكميلية بمأخوذات من مال الاحتياط إذا كان هذا المال غير متوافر، نظراً للعجز المتمادي في موازنات الدولة منذ عشرات السنين؟

لقد نصّت المادة ١٩٦ من قانون المحاسبة العمومية على أنه إذا كان مال الاحتياط لا يكفي، أو هو غير متوافر أصلاً ـ فعندئذ يقيد العجز في حساب السلفات. ويقيد في هذا الحساب العجز المتراكم، سنة بعد سنة.

والحالة الثانية، إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة، وكان مجلس النواب خارج العقدين العاديين لاجتماعاته، ولم يُدْعَ إلى عقد استثنائي، ففي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ مرسوماً، بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء،

بفتح اعتمادات استثنائية، أو إضافية، أو بنقل اعتمادات في الموازنة، على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى، يحدد في قانون الموازنة. ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك.

وقد حددت المادة التاسعة من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٤ هذه الاعتمادات بقيمة لا تتجاوز مبلغ خمسة وثلاثين مليار ليرة.

الفصل الثاني

مبدأ وحدة الموازنة

principe de l'unité

البند الأول: مفهوم مبدأ وحدة الموازنة

١ ـ هناك طريقتان مختلفتان في تنظيم نفقات الدولة، وورادتها العامة، فأما أن يجري تنظيم هذه النفقات والواردات في عدة وثائق، تتضمن كل واحدة منها نوعاً من النفقات، والمصادر الخاصة لتغطيتها، فنكون، في هذه الحالة، أمام تعدد الموازنات. وأما أن تدرج جميع النفقات، وجميع الواردات اللازمة لتغطيتها، في وثيقة واحدة لا غير. وهذا ما يعبّر عنه بوحدة الموازنة.

وفي كلتا الحالتين، يتم عرض الموازنات المتعددة، أو الموازنة الواحدة الموحدة، على مجلس النواب، لمناقشتها وإقرارها. فليس من اختلاف بين الطريقتين، لناحية إخضاعهما لرقابة السلطة التشريعية[١].

٢ ـ إن مبدأ وحدة الموازنة ليس قاعدة دستورية. ولم يكن قاعدة قانونية، من قبل، في فرنسا[٢]. إلى أن صدر القرار التنظيمي ordonnace بتاريخ ١٩٥٩/١/٢، فنصت الفقرة الأولى، من المادة ١٨ منه، على ما يلي: «تدرج جميع الواردات، وجميع النفقات، في حساب واحد، يدعى الموازنة العامة...».

وكذلك الأمر في لبنان، لم ينص الدستور على هذا المبدأ، ولا نص عليه قانون المحاسبة العمومية، أو أي قانون آخر. بل إن قانون المحاسبة العمومية في لبنان، أجاز تعدد الموازنات، وذلك بموجب المادة السادسة منه، التي نصّت على الموازنات

---

(١) P.M. Gaudemet op. cit. p.p. 282, 283.
(٢) J. Lafferière et M. Waline op. cit. p. 45.

الملحقة، والموازنات الاستثنائية، إضافة إلى الموازنة العامة للدولة، على أن تحدث تلك الموازنات بقانون خاص.

٣ ـ إن الإلتزام بمبدأ وحدة الموازنة، التزاماً دقيقاً، يبدو عسيراً على التحقق. فإذا كانت الغاية، من وراء ذلك، هي تقديم صورة شاملة، وواضحة عن الوضع المالي للدولة، ككل، فمن المنطقي أن يؤدي التقيد بمبدأ وحدة الموازنة إلى إعداد وثيقة واحدة لا غير، تتيح الإطلاع على مجمل وضع المالية العامة. ولو أمكن إعداد هذه الوثيقة، لتضمنت جميع النفقات، وجميع الواردات، لجميع أشخاص القانون العام، وليس للدولة وحسب. ولتضمنت معرفة جميع الواردات، ومصادرها، ومصادر التمويل على اختلافها، بما في ذلك القروض، (بمبالغها، وحسابات الجهات المقرضة). وهذا ما يتيح أيضاً، معرفة أوجه إنفاق هذه الواردات، والقروض، لجميع أشخاص القانون العام. وليس بالامكان أن يتحقق ذلك في إطار الموازنة العامة، وإنما يمكن تحقيقه، على قدرٍ ما، في إطار المحاسبة الوطنية[١].

٤ ـ وبذلك، فإن مبدأ وحدة الموازنة، بمفهومه الحصري التقليدي، يقضي بأن لا يكون للشخص العام الواحد، ولاسيما الدولة، سوى موازنة واحدة، تحتويها وثيقة واحدة[٢].

البند الثاني: مبررات مبدأ وحدة الموازنة

تتجلى مبررات الأخذ بمبدأ وحدة الموازنة بالحسنات الناجمة عن تطبيقه، فضلاً عن المآخذ المنسوبة إلى المبدأ المعاكس، أي مبدأ تعدد الموازنات. غير أن هذه الحسنات، وتلك المآخذ، لا يمكن فهمها إلاّ من خلال وضعها في إطارها التاريخي،

(١) L. Philip, op. cit. p. 194.
(٢) J – Cl. Martinez et P. Di Malta op. cit. p. 407.

أي في سياق ما وصلت إليه المالية العامة، في مراحل تطورها. وهذا سنشير إليه في ما سيأتي من البحث.

١ ـ لقد جرى توزيع حسنات مبدأ وحدة الموازنة إلى طائفتين اثنتين، هما:

الطائفة الأولى، وتتجلى في أن مبدأ وحدة الموازنة يتيح إعطاء فكرة واضحة وشاملة عن حقيقة الوضع المالي للدولة. (بالمعنى الحصري المشار إليه آنفاً) ومن حيث أن جميع الواردات، وجميع النفقات، تتضمنها وثيقة واحدة، فمن السهل، عندئذٍ، قياس حجم المالية العامة، وإعطاء رأي فيه، ولاسيما في ما يتعلق بنسبة حجم القطاع العام إلى الاقتصاد الوطني، وتبيان حقيقة النظام الذي جرى اعتماده في المجال الضريبي، ومن ثم الاقتصادي العام.

ويظهر، من خلال وحدة الموازنة، تلقائياً، ما إذا كانت الموازنة متوازنة أو غير متوازنة، ومن ثم يظهر حجم العجز فيها. وبخلاف ذلك، ومن خلال تعدد الموازنات، يمكن إظهار توازن وهمي مصطنع في المالية العامة، أو إظهار العجز على غير ما هو عليه.

والطائفة الثانية من المبررات، قائمة في أن وحدة الموازنة تمكن السلطة التشريعية من الإطلاع على جميع النفقات المطلوبة، فإذا هي تجاوزت إمكانية الاقتصاد الوطني على الاحتمال، على النحو المشار إليه آنفاً، أمكن لتلك السلطة أن تقارن بين النفقات الضرورية الملحة، وبين النفقات التي يمكن تأجيلها، أو الاستغناء عنها. فتوازن بين تلك النفقات وتفاضل بينها، وتضع لها سلماً في الأولويات، فتلغي بعض النفقات، وتعدل في بعضها الآخر، وتُبقي على النفقات التي لا مجال للمس بها، على ما هي عليه[1].

---

(١) P.M. Gaudemet op. cit. p. 286.

البند الثالث: الاعتراضات على مبدأ وحدة الموازنة

على الرغم من المزايا العديدة التي يتحلى بها مبدأ وحدة الموازنة، فإن بعض الاعتراضات قد أثيرت بشأنه، للأسباب التالية:

١ ـ هناك بعض النفقات الاستثنائية التي تقتضيها ظروف طارئة، كالحرب، مثلاً، فمن غير المنطقي أن تدرج هذه النفقات، مع مصادر تمويلها، إلى جانب نفقات عادية، فتخضع، عندئذ، لأحكام وأصول لا تأتلف مع ما تقتضيه النفقات الاستثنائية من مرونة، وحرية واسعة في التصرف.

٢ ـ بعد أن كانت الدولة حبيسة المفهوم الكلاسيكي لدورها كحارسة في المجتمع، وضامنة لأمنه الخارجي، واستقراره الداخلي، لا تقارب أي نشاط اقتصادي، أو اجتماعي، أو غيره، باعتباره لا يتجانس مع مهامها الأمنية، وكانت موازنتها ضئيلة الحجم، قليلة البنود، متجانسة الطبيعة والأهداف، بما يسهل من جعلها موازنة واحدة موحدة، فإن دخولها في الميادين الاقتصادية، من صناعية، وتجارية، وخدمية، أدى إلى طرح وحدة الموازنة على بساط البحث مباشرة. فالمشروعات التي تقوم بها الدولة ذات طابع اقتصادي، وهي بذلك، تحتاج إلى تمويل ذاتي، وإلى تكوين مؤونات، وإلى استهلاك amortissement آلات وتجهيزات، وتجديد أخرى، وفتح اعتمادات مصرفية، وما إلى ذلك من أمور لا تتوافق مع القيود القانونية، وتعقيدات الإجراءات التي تتطلبها عمليات الإنفاق، وفق قواعد الموازنة العامة[١].

٣ ـ إذا كانت الواردات والنفقات الملحوظة في الموازنة العامة للدولة لها الطابع النهائي، بمعنى أن ما يدخل إلى صناديق الخزينة من واردات، وما يخرج منها من نفقات، لا يستعاد ثانية، فالواردات المحصلة هي استيفاء لحق ترتب للخزينة بذمة

---

(١) ibid p. 286.
J _ Cl. Martinez, P. Di Malta op. cit. p. 408.

المكلفين، والنفقات المدفوعة هي تسديد لدين ترتب على الخزينة بذمة الدولة. غير أنه ليس كل ما يدخل إلى صناديق الخزينة، أو ما يخرج منها، له مثل هذه الصفة النهائية.

وعليه، فإنه لا يصح أن تدرج حركة الأموال هذه في حساب واحد مع حسابات الموازنة العامة، رغم اختلاف طبيعتها مع طبيعة أموال الموازنة، فمن الواجب، عندئذ، أن يفرد لها حساب، أو حسابات خاصة، خارج الموازنة(١).

البند الرابع: الاستثناءات على مبدأ وحدة الموازنة

أولاً: الموازنات الاستثنائية les budgets extraordinaires

١ ـ عرفت فرنسا هذا النوع من الموازنات، على مدى قرن ونصف القرن من الزمن. وذلك من عهد نابوليون بونابرت، وحتى الجمهورية الرابعة. فالنفقات التي تطلبتها حروب نابوليون، والنفقات الضخمة التي تطلبتها الأشغال الكبرى، في عهد ملكية تموز، وفي عهد الأمبراطورية الثانية، وأوائل عهد الجمهورية الثالثة، ونفقات إعادة التعمير، فيما بعد الحرب العالمية الأولى، كل ذلك، لم يكن بالوسع حشره في إطار الموازنة العادية للدولة. وإذا كانت مثل تلك النفقات استثنائية بطبيعتها، فإنه لم يكن من السهل توفير الموارد الاستثنائية اللازمة لها، نذكر من ذلك، على سبيل المثال، نفقات إعادة التعمير، بعد عام ١٩١٨، التي كان من المفترض أن تتم تغطيتها بالتعويضات التي فرضت على ألمانيا، بعد الحرب. غير أن ألمانيا، لم تَفِ بشيء من التزاماتها في هذا المجال، فاقتضى الأمر توفير الواردات من مصادر أخرى.

---

(١) P. M. Gaudemet op. cit. P. 286.

وهكـذا، سـرعان مـا تحولـت الموازنـات الاسـتثنائية إلـى نـوع مـن الشـعوذة prestidigitation budgétaire. وغدت الموازنات الاستثنائية وسيلة ملائمـة لإخـراج جزء كبير من النفقات من الموازنة العادية، لإظهارها متوازنة، بطرق ملتوية[1].

٢ ـ وقد اتسمت الموازنات الاستثنائية بالصفات التالية:

- إذا كانت نفقاتها استثنائية فوارداتها استثنائية كذلك، إذ أنها تغطى بـالقروض أو من مال الاحتياط.
- إنها، وإن كان تعرض على تصديق السلطة التشريعية، غير أنها تعرض بمفردهـا، وبمعزل عن الموازنة العامة.
- إنها لا تخضع لمبدأ سنوية الموازنة، فلا تسقط اعتماداتها، أو أرصدتها، بانقضـاء السنة. وإنما تبقى قائمة حتى نفادها.
- إنها نوع من تخصيص الواردات لنفقة معينة، فهي تشكل بـذلك خروجـاً علـى مبدأ الشيوع في الموازنة.

٣ ـ أما في لبنان فقد نصت قوانين المحاسبة العمومية الصادرة في عهد الاستقلال، منذ منتصف القرن الماضي، وحتى اليوم، على مثل هذا النوع من الموازنات الاستثنائية المستقلة عن الموازنة العامة.

فقانون المحاسبة العامة الصادر عام ١٩٥١ نص على أن موازنة الدولة تقسـم إلـى قسمين: الموازنة العادية، وهي التي تشمل واردات الدولة ونفقاتهـا السـنوية الدائمـة، والموازنة الاستثنائية، وهي التي تغطى نفقاتهـا مـن مـال الاحتيـاط، أو بـالقروض، أو بموارد استثنائية تخصص لنفقات معينة.

غير أن قوانين المحاسـبة العموميـة التـي صـدرت لاحقـاً، عـامي ١٩٥٣ و١٩٥٤، فصلت الموازنة الاستثنائية عن الموازنة العادية بصورة نهائياً، حيث أن إحـداث مثـل

---

(١) J. Cl. Martinez, P. Di Malta op. cit. p. 409.

هذه الموازنة الاستثنائية إنما يكون بقانون خاص، وهي لا تخضع للقاعدة السنوية، وفق نص المادة ١٢ من قانون المحاسبة العمومية الصادر عام ١٩٥٣، وهي تغذى بإيرادات استثنائية، أو بقروض، أو بمأخوذات من مال الاحتياط، على أن تخصص لنفقات إنشائية.

وأبقى قانون المحاسبة العمومية الحالي على الموازنات الاستثنائية، كجزء من موازنة الدولة، على أن تحدث بقوانين خاصة. غير أن نفقات المشاريع الإنشائية الكبرى، والتي يتطلب تنفيذها أكثر من سنة، فقد أدخلت في إطار الموازنة العامة للدولة، وخصص لها الجزء الثاني (ب) من قسم النفقات. وبهذا، لم تعد هذه النفقات تشكل استثناء على مبدأ وحدة الموازنة.

ثانياً: الموازنات المستقلة les budgets autonomes

من المعلوم أن الدولة ليست هي الشخص المعنوي العام الوحيد، في المجتمع. فطبقاً لنظام اللامركزية المعمول به، في المستويين الإقليمي والمرفقي، هناك العديد من أشخاص القانون العام الذين يتمتعون بالشخصية المعنوية، المستقلة عن الدولة، ولهم ذمتهم المالية الخاصة. وتبعاً لهذا الاستقلال، المالي والإداري، لهؤلاء الأشخاص من ذوي الشخصية المعنوية، بات من الطبيعي أن يكون لكل منهم موازنته الخاصة المستقلة. ويتمثل هؤلاء، في لبنان، بالبلديات* والمؤسسات العامة.

والبلدية بما هي إدارة محلية منتخبة، فإنها تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري، ولها موازنتها المستقلة الخاصة، يعد مشروعها رئيس البلدية، ويقرها

---

* لم تشر المؤلفات في المالية العامة التي نشرت في لبنان، والتي أطلعنا عليها، إلى البلديات، تحت عنوان الموازنات المستقلة التي تشكل استثناء لمبدأ وحدة الموازنة، وإنما اقتصرت، في ذلك، على المؤسسات العامة، دون البلديات. ولم نجد مبرراً لهذا الاستبعاد، على أي من المستويات، الواقعي، أو المالي، أو الفقهي.

المجلس البلدي، ويصادق عليها القائمقام. واستقلال الموازنة البلدية عن الموازنة العامة للدولة هو استقلال كامل، لا صلة لها بها، على خلاف ما هو عليه الحال، بالنسبة إلى موازنة المؤسسة العامة، حيث يؤخذ الفائض في موازنة المؤسسة العامة ضمن واردات الموازنة العامة، ويغطى العجز فيها من الموازنة العامة.

وتتشابه الموازنة البلدية وموازنة المؤسسة العامة بأن كلتيهما:

- تخضعان تلقائياً لأحكام قانون المحاسبة العمومية، الذي تخضع له الموازنة العامة للدولة، وإنما تحدد شروط تطبيقها عليها بمراسيم تصدر لهذه الغاية.
- لا تعرضان على السلطة التشريعية للمناقشة والإقرار، وإنما تعدان من قبل السلطة التنفيذية، في البلدية والمؤسسة العامة، وتقران من قبل السلطة التقريرية فيهما، وتصادق عليها الدولة.
- إذا كانت السنة المالية للموازنات البلدية تتفق بدايتها مع بداية السنة المالية لموازنة الدولة، فإن ذلك لا يتم، بالضرورة، بالنسبة إلى موازنات المؤسسات العامة (الجامعة اللبنانية، مثلاً).

وقد لا تتبدى، تلقائياً، أهمية استقلال الموازنات البلدية عن الموازنة العامة، هذا، في حين أن حجمها قد يصل إلى مبالغ ضخمة، مما يجعلها تشكل نسبة كبيرة من الأموال العمومية كافة. ويشير بعضهم* إلى هذه المسألة، ويضرب مثلاً على ذلك، بلدية شيكاغو، في الولايات المتحدة الأميركية، فلو كانت هذه البلدية دولة، لاحتلت المرتبة التاسعة أو العاشرة بين بلدان العالم، بالنظر إلى حجم الدخل الوطني القائم فيها.

---

* J. Cl Martinez, P. Di Malta, op. cit. p.411.

ثالثاً: الموازنات الملحقة les budgets annexes

إن صيغة الموازنات الملحقة هي صيغة قديمة، تتوافق مع التطور الذي لحق بدور الدولة، بعد أن كانت سلطة عامة فقط، وأصبحت إلى جانب ذلك، تتعاطى الشؤون الصناعية، والتجارية. ولم تكن الأنظمة القانونية المعمول بها، في حينه، متوافقة مع متطلبات الأنشطة الجديدة. فابتدع القانون الإداري الفرنسي، وفقهاؤه، والمجتهدون فيه، الصيغ القانونية الملائمة، فكانت المؤسسات العامة، إحدى تلك الصيغ. وتبعهم، في ذلك قانون الموازنة العامة، وعن هذا الأصل تفرعت الموازنات الملحقة. فجاءت بمثابة تسوية compromis بين ما كان موجوداً وما استجد. فإطار الموازنة العامة وأحكام المحاسبة العمومية التي تخضع له، هي أحكام قاسية، ومقيدة، وشديدة التعقيد، بالنسبة إلى النشاطات الاقتصادية التي تتطلب المرونة. وبالمقابل فإن صيغة المؤسسات العامة هي كثيرة التساهل، ولاسيما في ما يتعلق بإلغاء الرقابة البرلمانية عليها. فكانت الموازنات الملحقة حلاً وسطاً بين الطرفين المتقابلين، بين الالتزام الشديد بمبدأ وحدة الموازنة، وبين الخروج الكامل على هذا المبدأ.

وقد انطبع النظام القانوني للموازنات الملحقة بطابع التسوية، والوسطية فهو يتأرجح بين التشابه مع الموازنة العامة، والتمايز عنها. فهي موازنات خاصة، لبعض المرافق العامة في الدولة التي أريد لها أن تدار بطريقة تجارية، دون أن تقطع صلتها بالموازنة العامة. فهي الآن في لبنان، تعرض مع الموازنة العامة على السلطة التشريعية، في كتاب واحد، ويقطع حسابها مع قطع حساب الموازنة العامة، أيضاً، ويقرهما مجلس النواب معاً، ويؤخذ الفائض، إن وجد، إيراداً في الموازنة العامة، ويغطى العجز من الموازنة العامة أيضاً. إنما هناك استقلال مالي للمرفق الذي يتمتع بموازنة ملحقة، دون أن تكون له شخصية معنوية مستقلة عن الشخصية المعنوية للدولة. ولذلك لم يكن للمرفق المعني موازنة مستقلة.

غير أنه، في الموازنة الملحقة تخصيص للواردات لتغطية نفقات معينة، في مرفق معين، على خلاف ما هو عليه مبدأ الشيوع[1]، كما سيأتي تفصيله لاحقاً. وقد اقتصرت الموازنات الملحقة، في لبنان، في الوقت الراهن، على ثلاث موازنات فقط هي:

- موازنة الاتصالات.
- موازنة مديرية اليانصيب الوطني.
- موازنة المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري.

وقد كانت هناك موازنات ملحقة أخرى، جرى إلغاؤها، إما بدمجها بالموازنة العامة، كموازنة الجمارك، وموازنة المفوضية العامة للسياحة والاصطياف، إذ جرى دمجهما بالموازنة العامة، عام ١٩٥٣، وإما بإلغائها بصورة نهائية، كموازنة الصندوق المستقل للأشغال الإنشائية، وموازنة التموين. ولم يعد في هذه الفترة، سوى الموازنة العامة والموازنات الملحقة الثلاث، المذكورة آنفاً.

رابعاً: الحسابات الخصوصية في الخزينة les comptes spéciaux du trésor

١ ـ نشأة هذه الحسابات

كان في أساس فتح حسابات خصوصية في قيود الخزينة أنه، يجب التمييز بين المبالغ التي تدخل في صناديق الخزينة بصورة نهائية، حيث تنقطع الصلة بينها وبين من دفعها، فلا يعود من حق له باستردادها، كالضرائب، والرسوم، والغرامات، والمبالغ التي تدخل في صناديق الخزينة، بصورة موقتة، حيث يبقى حق استردادها قائماً، فتعاد إلى أصحابها، ككفالات أمناء الصناديق، والكفالات التي تفرض على متعهدي الأشغال العامة، لضمان حسن تنفيذها، وفق أحكام دفاتر الشروط الخاصة. فهذه المبالغ ليست إيراداً للخزينة، وإعادتها إلى أصحابها ليست نفقة. كما يجب التمييز بين المبالغ التي

---

(١) ibid. p.p. 436 et s.

تخرج من صناديق الخزينة بصورة نهائية، فلا يعود للخزينة من حق للمطالبة باستردادها، كرواتب الموظفين وتعويضاتهم، ومستحقات متعهدي الأشغال العامة، والمبالغ التي تخرج من صناديق الخزينة بصورة موقتة، فتصبح ديناً للخزينة بذمة من قبضها يعود لها حق المطالبة بها، كالسلفات، والقروض. فدفعها ليس نفقة واستردادها ليس إيراداً.

وعلى هذا الأساس، جرى قيد المبالغ التي تدخل في صناديق الخزينة، أو تخرج منها بصورة عابرة، وموقتة، في حسابات خصوصية، خارج حسابات الموازنة، لإظهار حسابات الموازنة على حقيقتها، دون تضخيم في الإيرادات وفي النفقات، فضلاً عن تضخيم حجم المالية العامة للدولة، ونسبتها الحقيقية إلى الناتج الوطني القائم.

والحسابات الخصوصية، بهذا المعنى، ليست خروجاً على مبدأ وحدة الموازنة. إذ أنها ليست من الموازنة، في شيء، بل هي من طبيعة أخرى مختلفة عنها، فكيف تكون خروجاً عليها، وهي ليست منها؟[1].

٢ ـ إساءة استعمال الحسابات الخصوصية

هذا، من حيث المفهوم القانوني الصرف لتلك المبالغ وحساباتها. غير أن المسألة لم تبق في الإطار القانوني المحض، من حيث الممارسة والتطبيق. فلقد أسيء استعمال هذه الحسابات الخصوصية، فغدت خروجاً ملتوياً على مبدأ وحدة الموازنة، عندما استخدمت لإخفاء الحجم الحقيقي للنفقات العامة. فقد عمدت الحكومات، في فرنسا، أحياناً، إلى التهرب من مواجهة الجمعية الوطنية، بطلب اعتمادات، كانت تقدر أنها سترفضها، نظراً لضخامة مبالغها، أو لخطورة إخلالها بتوازن الموازنة، أو لغير ذلك من أسباب، ففتحت بها حسابات خصوصية، باسم المشاريع التي تنوي القيام بها، وغذتها بالأموال المطلوبة، على شكل سلفات، على أن يجري تسديدها من إيرادات

---

(١) J. Laferrière, M. Waline – op. cit. p.p. 53-54.

وهمية، غير محققة الحصول. وتوسعت تلك الحكومات في استخدام هذا الأسلوب، حتى وصلت الحسابات الخصوصية، في فرنسا، إلى ٤٠٠ حساب. وبذلك أصبحت الحسابات الخصوصية خروجاً على مبدأ وحدة الموازنة. وقد وصفها المفكر المالي الفرنسي أدغار أليكس Edgard Allix بأنها «موازنات صغيرة خفية».

وعليه، فقد تعرضت الحسابات الخصوصية لانتقادات عنيفة، فجرى ضبطها، وتحديد الشروط التي ينبغي توافرها لفتح حسابات خصوصية في الخزينة[١].

٣ ـ الحسابات الخصوصية في لبنان

أما في لبنان، فإن فتح الحسابات الخصوصية في الخزينة، لا يخضع لأية شروط، وإنما يكفي لذلك أن يصدر قرار من وزير المالية. وهي تأخذ تسميات مختلفة، منها: الأموال المودعة، ويزيد عددها على خمسين حساباً، نذكر منها ما يعود للمؤسسات العامة، والبلديات، والصناديق المستقلة، ومنها الحسابات الخصوصية، كالحسابات العائدة للتعليم المهني والتقني، وللدفاع المدني، والحساب الموقت للهبات والتبرعات، ومنها حسابات الأمانات، وحسابات التأمينات، وحسابات الكفالات، وحسابات السلفات، وحسابات الموازنات الملحقة وغيرها.

وكثيراً ما جرى التوسع في استخدام السلفات، والمقصود بهذه السلفات هو سلفات الخزينة، وليست سلفات الموازنة، لمد المؤسسات العامة، ولاسيما مؤسسة كهرباء لبنان، بما يلزمها من أموال، على مدى عشرات السنين، بعد ما لحق بها من أضرار طالت معامل الانتاج، وخطوط النقل، والتوزيع، بنتيجة الأحداث الأمنية، وتعطلت أجهزة الجباية فيها عن العمل. ثم إنها ما تزال تعاني من هذا العجز المالي حتى الآن، وتكفلت الخزينة بتغطيته، فانعكس ذلك، في نهاية المطاف، عبئاً على الموازنة. وكذلك استخدمت السلفات لمد البلديات، بما يلزمها من أموال، لتغطية

---

(١) ibid p.p. 54 et s.

احتياجاتها الأساسية، كرواتب المستخدمين فيها، والقيام بالحدود الدنيا من المهام المطلوبة منها، بعد أن تم التصرف بعائداتها، وحصصها، من الضرائب والرسوم التي تجبيها الدولة لحسابها، فاختلط ما لها بما عليها. فغدت معرفة الوضع الحقيقي للخزينة أكثر صعوبة، من هذه الناحية.

الفصل الثالث

مبدأ شمول الموازنة

principe de l'universalité du budget

البند الأول: مفهوم مبدأي الشمول والصوافي

١ ـ إن مبدأ شمول الموازنة هو شديد القرب من مبدأ وحدة الموازنة. فمبدأ وحدة الموازنة يقضي بأن تكون جميع النفقات وجميع الواردات في مستند واحد. ومبدأ شمول الموازنة يقضي بأن تكون النفقات مفصولة عن الواردات، وأن تظهر بكامل مبالغها دون اقتطاع أو إنقاص. فمبدأ وحدة الموازنة يتعلق بشكل تقديم الموازنة، ومبدأ الشمول يتعلق بالمضمون. وكلا المبدأين يحرصان على عدم تعدد الموازنات، وتجزئتها، وتفريعها، حرصاً على وحدة الدولة. فقد كانت الواردات تصل مبالغ صافية إلى خزينة الملك، في ظل النظام القديم، في فرنسا، بعد أن يقوم ملتزمو جباية الضرائب، باقتطاع تكاليف الجباية منها. ثم انه كانت لكل أقطاعية موازنتها. فجاء مبدأ وحدة الموازنة، ومبدأ شمولها، للتخلص من آثار النظام القديم، وتأكيداً على وحدة الدولة، بحيث لا يتاح للمرافق التي تتوافر لديها الموارد المالية بأن تتصرف بها مباشرة(١).

٢ ـ ومن المعروف أن جميع مرافق الدولة تقوم بالإنفاق. فليس من مرفق في الدولة لا ينفق. وأن عدداً من هذه المرافق يتولى جباية الواردات، وإن بعضها يتولى ذلك بصورة رئيسة، كوزارة المالية، وبعضها الآخر يتولى ذلك بصورة ثانوية، كوزارة التربية والتعليم العالي، بالنسبة إلى الرسوم المدرسية، ووزارة العدل، بالنسبة إلى

---

(١) L. Philip. op. cit. p. 199.
J – Cl. Martinez, P. Di Malta op. cit. p. 480.

الرسوم القضائية، كما أن بعضاً منها يتولى ذلك بصورة طارئة، وعابرة، كوزارة الدفاع، عندما تبيع بعض المعدات العسكرية القديمة. ففي مثل هذه الحالات يطرح السؤال: هل أن الإجازة البرلمانية تشمل جميع النفقات والواردات غير الصافية، أي دون اقتطاع أو مقاصة أو إغفال. أم أنها تقتصر على النفقات والواردات الصافية.

وبمعنى آخر، هل تقوم وزارة المالية، باقتطاع النفقات التي تقدر أنها ستتكبدها على موظفيها من رواتب وتعويضات، وعلى أبنيتها، وتجهيزاتها، من أصل الواردات المقدر أنها ستحققها وتجبيها، فلا يظهر في الموازنة سوى الصافي من تلك الواردات المقدرة، دون ذكر للنفقات، إذا كانت الواردات أعلى من النفقات؟ أم أنها تظهر جميع النفقات المقدرة التي تتكبدها في قسم النفقات، وتظهر جميع الواردات المقدرة في قسم الواردات دون مقاصة بينهما أو اقتطاع؟

ويصح ذلك على وزارة التربية والتعليم العالي، مثلاً. فهل تقوم هذه الوزارة بتقدير موازنتها على أساس أنها ستتولى إنفاق الرسوم المدرسية التي تجبيها من التلاميذ والطلاب مباشرة، فلا يظهر في الموازنة شيء من وارداتها المقدرة، ثم تطالب برصد الاعتمادات الصافية اللازمة لها، بعد إنزال تلك الواردات المقدرة؟ أم تظهر في الموازنة جميع تقديرات نفقاتها ووارداتها، دون اقتطاع أو مقاصة؟

وباختصار، هل يجري إعداد الموازنة على أساس مبدأ الصوافي أم يجري ذلك على أساس مبدأ الشمول؟

البند الثاني: حسنات مبدأ الصوافي وسيئاته

أولاً: حسنات مبدأ الصوافي

نشير، بداية، إلى أن مبدأ الصوافي كان أسبق في الظهور من مبدأ الشمول وكان المتبع في معظم البلدان. ويتصف هذا المبدأ بالسهولة والبساطة. وكثيراً ما اعتمده عدد وافر من الإداريين، في فرنسا. وقد عرف هذا التصرف باسم «الصناديق السوداء» caisses noires ولم يكن هدف هؤلاء الموظفين، في الغالب، اختلاس الأموال. وإنما

كان هدفهم تجنب تعقيدات المعاملات المالية وروتينها، عندما رأوا أن بحوزتهم مبالغ من الأموال، لإنجاز بعض الأشغال الهامة. فقد حصل ذلك، عام ١٨٧١ عندما أراد كبير المستشارين ترميم قصر جوقة الشرف، في باريس، الذي أحرقته ثورة عامية باريس، فدعا إلى الاكتتاب بالأموال اللازمة لإنجاز هذا المشروع. وبدلاً من أن يودع الأموال في خزينة الدولة، ويطلب فتح اعتماد للغاية المذكورة. وفقاً لأحكام مبدأ شمول الموازنة، فقد رأى في ذلك تعقيداً غير ذي فائدة، بقيد المبلغ أولاً في الخزينة، ومن ثم قيده في اعتمادات الموازنة. ورأى فيه تطويلا غير مُبَرر، إذ أنه سينتظر مناقشة الموازنة، وإقرارها. وعليه فقد عمد إلى إنجاز المشروع مباشرة. وحصل أمر مماثل مع وزير البحرية الفرنسي، عندما صهر المدافع القديمة، وأقام منها تمثالاً، تخليداً لذكرى وزير البحرية السابق، في عهد نابليون الثالث، Chasseloup – Laubat. وكان عليه، وفقاً لأحكام مبدأ الشمول، أن يبيع المدافع القديمة بالمزاد العلني، وأن يودع ثمنها في خزينة الدولة، ومن ثم يطلب فتح اعتماد بقيمتها، في الموازنة العامة، للغاية المذكورة[١].

ثانياً: سيئات مبدأ الصوافي

غير أن السهولة والبساطة التي يتصف بهما مبدأ الصوافي، لم تحولا دون التنبه إلى سيئاته:

ـ فهو يؤدي إلى إخفاء الواردات التي تم التصرف بها، وإنفاقها مباشرة. فلا تطلع السلطة المشترعة عليها، وبالتالي فهي لم تُجِزْ إنفاقها. وفي ذلك أمران: الأمر الأول، ويتعلق بعدم معرفة الحجم الحقيقي لمجموع الواردات، وبالتالي عدم معرفة حجم الاقتطاع الضريبي من الدخل الوطني القائم، ونسبة العبء الضريبي الفعلي. والأمر الثاني، ويتعلق بإنفاق هذه الواردات مباشرة دون إجازة قانونية، من السلطة المشترعة،

---

(١) ibid p. 483.

فتخرج، بذلك، عن نطاق الرقابات التي يخضع لها الإنفاق عادة، من رقابات إدارية، ومالية، وقضائية.

- وهو يؤدي إلى سهولة التبذير، من الناحية المالية، بتبديد الأموال العمومية، في مجالات غير ذات نفع عام، كالمبالغة في التعويضات، مثلاً، ما دام لا يظهر حجمها في حسابات الخزينة.

- وهو يؤدي إلى البحث عن مصادر ملتوية للتمويل، ما دامت الواردات المتأتية منها غير خاضعة للإجازة أو للرقابة. كما حصل بالنسبة إلى ترميم قصر جوقة الشرف، في فرنسا، من خلال جمع التبرعات من خلال فتح حساب للاكتتاب، في مشروع الترميم، وفق ما سبقت الإشارة إليه.

البند الثالث: حسنات مبدأ الشمول

تتجلى حسنات مبدأ الشمول في الموازنة، بعدد من المزايا، عبَّر عنها بعض مفكري العلوم المالية على النحو التالي:

قال رينه ستورم René Stourm، بفضل هذا المبدأ لا يتاح للموظفين العموميين أن يقتطعوا، على هواهم، ما شاءوا من الواردات التي يجبونها، لتغطية نفقاتهم. ولن يكون هناك مخبأ تلوذ به العمليات المشبوهة.

وقال لويس تروتابا Louis Trotabas أن هذا المبدأ يتيح للبرلمان أن يكون على بيِّنة من أمره، عند التصويت على الموازنة، إذ أنه يخضعها لدرس معمق.

واتفق كل من غاستون جيز Gaston Jèze وادغار ألّليكس Edgard Allix على القول بأن مبدأ شمول الموازنة هو الشرط الأساسي لرقابة الجمعية الوطنية[1].

---

(١) J. Laferrière – M. Waline op. cit. p.93.

وتتمثل مزايا هذا المبدأ على مستويين:

المستوى الأول، ويتعلق بطريقة إعداد الموازنة، وبالتالي مضمونها. حيث أن الالتزام بمبدأ الشمول يقضي بأن تعد الموازنة بالأرقام الإجمالية، غير الصافية، فتتضمن جميع الواردات وجميع النفقات، دون استثناء، أو مقاصة بينهما، فتصبح شديدة الوضوح، لهذه الجهة.

والمستوى الثاني، ويتعلق بطريقة تنفيذ الموازنة، فلا يجبى أي مبلغ من الواردات، دون علم مجلس النواب، ولا ينفق أي مبلغ دون إجازته.

البند الرابع: الأحكام القانونية لمبدأ شمول الموازنة

منذ زمن بعيد، أخذ العديد من البلدان يتخلى عن مبدأ الصوافي، ويعتمد، تدريجياً، مبدأ الشمول. فبعد عودة الملكية في فرنسا، صدر نص قانوني، عام ١٨١٧، يقضي بقيد حاصلات الضرائب برمتها، في قسم الواردات، وقيد مصاريف الجباية، في قسم النفقات، أي حظَّر اقتطاعها من أصل الضرائب المحصلة. وفي وقت لاحق، صدر نص قانوني آخر، عام ١٨٢٢، يحظر على الوزراء زيادة الاعتمادات المخصصة لإداراتهم، من أي مورد خاص. ويوجب عليهم توريد أية مبالغ يحصلون عليها، من أي مصدر كان، إلى صناديق الخزينة، حيث يصار إلى قيدها في حساب خاص، باسم إيرادات مختلفة...[1].

ومنذ ذلك الحين تكرس مبدأ الشمول بنص قانوني يقضي بقيد جميع الواردات، وجميع النفقات، في الموازنة. ثم استعيدت تلك الأحكام القانونية، في القوانين المالية التي صدرت لاحقاً، عامي ١٩٥٦ و١٩٥٩.

---

(1) P.M. Gaudemet. op. cit. p. 332.

أما في لبنان، وباعتباره كان واقعاً تحت سلطة الانتداب الفرنسي، فقد كان من الطبيعي أن تستعاد تلك الأحكام القانونية، في التشريعات الخاصة به. فقد نص قرار المفوض السامي الصادر عام ١٩٢١، على ما يلي: «يجب أن يقيد في الواردات كامل المبالغ المحصلة، أما نفقات التحصيل والإدارة، وكل النفقات الإضافية، فيجب أن تذكر في جدول النفقات».

ثم تكرّست هذه الأحكام في قرار تنظيم المحاسبة العامة الصادر بتاريخ ١٩٢٣/١٠/١٦، حيث جاء في المادة الثانية والعشرين منه ما يلي:

لا يجوز للمأمورين المكلفين بتصفية الاعتمادات أن يزيدوا، بواسطة أي دخل خصوصي كان، قيمة الاعتمادات المقترحة في الموازنة.

وإذا أصبحت بعض المنقولات، أو غير المنقولات، التي تخص الدولة غير صالحة للاستعمال، وأمكن بيعها، فيجب أن يجري ذلك البيع بالمزايدة العلنية، ما لم تكن الأغراض ذات قيمة تافهة، أو كان بيعها خاضعاً لقوانين مختصة ببعض الدوائر... ثم يجب أن يدفع الثمن نقداً، مزاداً عليه معدل مئوي يعين في إعلان البيع، تدفع منه مصاريف النشر، والمصاريف الأخرى، التي أحوج البيع إليها، ويضاف إلى الثمن الأصلي ما زاد من رسم المصاريف الإضافي، بعد دفعها، ويقيد في مداخيل السنة المالية الجارية».

ثم استعيدت هذه الأحكام في قوانين المحاسبة العمومية التي صدرت لاحقاً أعوام، ١٩٥١ و١٩٥٣ و١٩٥٤ و١٩٥٩، وآخرها القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠، المرعي الإجراء حالياً. فقد نص في المادة ٥١ منه على ما يلي:

«تقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة» ونص في المادة ٥٧ منه على عدم جواز عقد نفقة، إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة، وحيث أن الوزير المختص هو الذي يتولى عقد النفقة، في الأصل، فقد اعتبره القانون، في المادة ١١٢ منه، مسؤولاً عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته، وعن

كل تدبير يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة، إذا كان هذا التدبير غير ناتج عن أحكام تشريعية سابقة.

فهذه الأحكام القانونية مجتمعة تكرّس مبدأ شمول الموازنة، في قانون المحاسبة العمومية، في لبنان.

البند الخامس: مخالفة مبدأ الشمول وموقف القضاء المالي منها

أشرنا في بداية هذا الفصل إلى حالتين من حالات الخروج على مبدأ شمول الموازنة، في فرنسا. الأولى، وتتعلق بترميم قصر جوقة الشرف، والثانية، وتتعلق بإقامة تمثال من البرونز لوزير البحرية الفرنسي Chasseloup – Laubat.

وقد أوردت بعض مؤلفات المالية العامة الفرنسية عدداً آخر من حالات الخروج على مبدأ الشمول، نذكر منها:

ـ العقد الذي أمضته وزارة الدفاع الفرنسية مع أحد المتعهدين، لتسوية أراض في مناطق عسكرية. وكان من بين بنود العقد، أن للمتعهد الحق بأخذ ما يعثر عليه من قذائف، وأغلفة رصاص، وأعتدة عسكرية قديمة، مقابل تخفيض بدل أكلاف تسوية الأرض، بدلاً من بيع تلك الأعتدة، والمواد العسكرية، وإدخال أثمانها في إيرادات الخزينة، ومن ثم تحديد بدل الأكلاف بالسعر الحقيقي لها.

ـ استخدام الأشجار، والأغصان اليابسة، في حدائق قصر فرساي، للتدفئة فيه مباشرة، بدلاً من بيعها، وإدخال أثمانها في إيرادات الخزينة، ومن ثم طلب فتح اعتمادات للتدفئة في الموازنة.

وقد اعتبر ديوان المحاسبة الفرنسي هذه الأعمال تدخلاً غير قانوني، في إدارة الأموال العمومية، واعتبر المتدخلين في هذه الإدارة محتسبين واقعيين، ومثلوا للمحاكمة أمامه، بهذه الصفة، فحوكموا وغُرّموا، لهذا السبب.

وبذلك، اعتبرت مخالفة مبدأ شمول الموازنة جرماً مالياً، خاضعاً للمساءلة، أمام ديوان المحاسبة كقضاء مالي.

البند السادس: الاستثناءات على مبدأ الشمول

على الرغم من كل الإطراء الذي امتُدِحَ به مبدأ الشمول لجهة الوضوح، والصدق، وتسهيل الرقابة، والحؤول دون إخفاء بعض الواردات وبعض النفقات، عن أعين السلطة التشريعية، وما سوى ذلك من حسنات، فإن التشدد في تطبيق هذا المبدأ، قد أدى إلى شيء من العبثية، من قبيل بيع الأخشاب لشراء أخشاب بديلة (في الوقت الذي كانت فيه الأخشاب مادة للتدفئة)، وبيع السيارات القديمة ومن ثم شراء سيارات جديدة، دون احتساب أثمان السيارات القديمة، مما يؤدي إلى تضخيم حجم الإنفاق بأعلى مما هو حقيقة. فلو فرضنا أن ثمن السيارات الجديدة هو بمقدار ٣٠٠ مليون ليرة، وأن السيارات القديمة تقدر بمبلغ ١٠٠ مليون ليرة، فيظهر في قسم النفقات أن الإنفاق على السيارات هو بملغ ٣٠٠ مليون ليرة، في حين أن الإنفاق الحقيقي على شراء السيارات هو بحدود بـ ٢٠٠ مليون ليرة فقط.

كما أن مبدأ الشمول لا يتوافق مع مبادئ الإدارة التجارية والصناعية، لبعض المرافق التي تتطلب مثل هذه الإدارة، ولاسيما لجهة التمويل الذاتي. هذا فضلاً عن معرفة نتائج نشاط هذا المرفق، وما أسفر عنه من ربح يؤدي إلى تغذية الخزينة، أو خسارة تؤدي إلى تحميل الخزينة عبئاً إضافياً.

ومثل هذه الاعتبارات أدت إلى الخروج على مبدأ الشمول؛ وقد تمثل هذا الخروج على المبدأ بالاستثناءات التالية:

أولاً: علاقة موازنات الولايات بالموازنة العامة في الدولة الاتحادية

تقوم علاقة موازنة الولايات مع الموازنة العامة في الدولة الاتحادية على مبدأ الصوافي. فتقيد الواردات الصافية التي تجبيها الولايات لصالح الموازنة العامة في الدولة الاتحادية، دون ذكر النفقات التي تكبدتها في سبيل الجباية. غير أن موازنة الولاية نفسها، فيجري إعدادها على أساس مبدأ الشمول، دون مقاصة بين الواردات والنفقات.

ثانياً: علاقة الموازنات المستقلة والموازنات الملحقة بالموازنة العامة

تقوم علاقة الموازنات المستقلة، والموازنات الملحقة، بالموازنة العامة، على مبدأ الصوافي. فلا تشتمل الموازنة العامة إلاّ على الأرصدة الدائنة أو المدينة لهذه الموازنات. وتخرج عن هذه العلاقة الموازنات المستقلة للبلديات، حيث لا علاقة بينها وبين الموازنة العامة لهذه الجهة، في حين أن إعداد هذه الموازنات نفسها، فيجري على أساس مبدأ الشمول، على غرار ما هو قائم في العلاقة بين موازنات الولايات بالموازنة العامة في الدولة الاتحادية.

وفي معرض بحث مبدأ وحدة الموازنة، فقد أشرنا إلى أن الموازنات المستقلة، والموازنات الملحقة، تشكل استثناءات على هذا المبدأ. فهي، بذلك، استثناء لمبدأي الوحدة والشمول معاً.

ثالثاً: اعتماد مبدأ الصوافي في قيد حاصلات بعض الرسوم

على الرغم من أن إعداد الموازنة العامة يقوم على مبدأ الشمول، للأسباب المختلفة التي بيناها، في مستهل هذا البحث، فإن مبدأ الصوافي هو المعتمد في قيد حاصلات بعض الرسوم والإيرادات، وذلك لاعتبارات تقنية وعملية، نذكر من ذلك قيمة الطوابع المالية المشتراة من قبل الباعة المجازين، فيدفع هؤلاء ثمنها بعد حسم قيمة الجعالة المستحقة لهم، لقاء بيعها من الغير. فيدخل في إيرادات الخزينة القيمة الصافية لهذه الطوابع بعد حسم قيمة الجعالة. أما الطوابع التي تباع في صناديق وزارة المالية، من الجمهور مباشرة، فلا جعالة عليها، وبالتالي، لا تطبق عليها هذه الطريقة. وكذلك الأمر بالنسبة إلى رسم الطابع المالي الذي يستوفى بطريقة الوسم، أو التأشير، من قبل الدوائر المالية. ويعتمد مبدأ الصوافي أيضاً في قيد حاصلات رسوم التبغ والتنباك، أي بعد حسم جعالة الباعة المجازين؛ وكذلك في قيد الواردات القنصلية.

الفصل الرابع

مبدأ الشيوع في الموازنة

أو مبدأ عدم تخصيص الواردات

principe de non-affectation

البند الأول: المقارنة بين مبدأ الشيوع ومبدأ الشمول في الموازنة

يقضي مبدأ الشمول، كما سبقت الإشارة، بأن تتضمن الموازنة جميع الواردات وجميع النفقات، في بيانين منفصلين، دون مقاصة بينهما، أو إنقاص منهما، بما يجعل جميع الواردات تدخل في صناديق الخزينة، لمعرفة الحجم الفعلي للاقتطاعات الضريبية، من مجموع الناتج الوطني القائم؛ وبما يجعل جميع النفقات تخرج من صناديق الخزينة، لمعرفة الحجم الفعلي للإنفاق العام.

ويكتمل هذا المبدأ بمبدأ آخر، هو مبدأ الشيوع في الموازنة، أو مبدأ عدم تخصيص الواردات، أي عدم تخصيص واردات معينة لتغطية نفقات معينة. كأن تخصص الرسوم المدرسية لنفقات وزارة التربية والتعليم العالي، والرسوم القضائية، لنفقات وزارة العدل، وما سوى ذلك من ضرائب أو رسوم.

بل إن بعض الباحثين في المالية العامة، يعتبرون أن مبدأ الشمول يتضمن مبدأين فرعيين، أحدهما هو مبدأ عدم المقاصة بين الواردات والنفقات le principe de non-compensation والآخر هو مبدأ عدم تخصيص الواردات le principe de non-affectation، الأمر الذي يشير إلى مدى التقارب، والتكامل، بين مبدأي الشمول والشيوع، فهما متفقان في الهدف، ومداره أن يتم الإنفاق، أياً كانت وجهته، بمأخوذات من الواردات، أياً كانت مصادرها.

غير أن الفصل بين الشمول والشيوع بما يجعلهما مبدأين اثنين هو الأصح، لإظهار التمايز بينهما بصورة أوفى.

فمبدأ الشمول يقضي بأن تقيد في الموازنة جميع النفقات وجميع الـواردات، دون إجراء مقاصة بينهما.

أما مبدأ الشيوع فيحظر استعمال بعض الواردات لتغطية بعض النفقات، علمـاً بـأن كليهما مقيد في الموازنة.

ومبدأ الشمول يحظر إجراء المقاصة الحسابية بين الواردات والنفقات.

أما مبدأ الشيوع فيحظر إقامة صلة قانونية بين بعض الواردات وبعض النفقات.

ومبدأ الشمول ينطبق على الواردات والنفقات جميعاً.

أما مبدأ الشيوع فينطبق على الواردات فقط.

ومبدأ الشمول مبدأ قانوني نصت عليه قوانين المحاسبة العمومية.

أما مبدأ الشيوع فهو، فـي الأصـل، مبـدأ عرفـي، ثـم تكـرّس، لاحقـاً فـي بعـض النصوص القانونية.

البند الثاني: مبررات مبدأ الشيوع

١ ـ لو تم الأخذ بمبدأ تخصيص بعض الواردات لتغطية بعض النفقـات لواجهتنـا إحدى الحالات الثلاث التالية.

فأما أن يكون المورد مطابقاً بالتمام لحاجات المرفق المعني للإنفاق، وهو أمر نادر الحصول، فلا يكون للتخصيص عندئذ، من فائدة تذكر. فيكفي، في هذه الحالـة، قيـد الإيرادات في قسم الواردات من الموازنة، ومن ثم رصد الاعتمادات المقابلة في قسم النفقات. وعندئذ، لا تظهر الواردات، ولا النفقات في الموازنة.

وأما أن يكون المورد غير كاف لتغطية حاجـات المرفـق المعنـي، للقيـام بالمهـام المنوطة به، الأمر الذي يقضي بتأمين النقص من مصادر أخرى، تحت طائلـة تعطيـل المرفق، إن لم يعوض عن النقص الحاصل في المورد. وعندئذ، لا تظهر الواردات في الموازنة، ويظهر فيها الرصيد من النفقات التي لم تكف الواردات لتغطيتها بالكامل.

وأما أن يكون المورد فائضاً عن حاجات المرفق المعني، وعندئـذ يصـبح الوضـع المالي للمرفق مؤاتياً للتبذير، بنسبة ما هو فائض عن الحاجـات الفعليـة. وعندئـذ، لا

تظهر النفقات في الموازنة، وقد يصار إلى إخفاء الفائض من الواردات على النفقات، فلا تظهر، هي، في الموازنة، أيضاً.

٢ ــ تصدر النفقات العامة جميعاً عن الإرادة السيادية في الدولة، بما يجعلها على قدم المساواة، فيما بينها، فلا يصح، والحالة هذه، أن يميز بعض أنواع النفقات بتأمين الواردات اللازمة لها، في حين يبقى البعض الآخر من النفقات، عرضة للمساومات الجزافية، لتأمين الواردات اللازمة لها، فيجري تفضيل بعض النفقات على بعض، خلافاً للمساواة، في الأصل[1].

٣ ــ يقضي مبدأ الشيوع بأن لا يرهن تنفيذ نفقة بتحقق إيراد مقابل.

٤ ــ يؤدي تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة، إلى إجازة في إنفاق غير محددة بمبلغ معين. فالإيرادات تقدر حصيلتها تقديراً، أما النفقات فمحددة باعتمادات لا يجوز تجاوزها. والتخصيص يؤدي إلى عدم تحديد سقف للإنفاق. خلافاً للأحكام القانونية التي ترعى هذه المسألة.

٥ ــ يؤدي التخصيص إلى طرح مفهوم الدولة على بساط البحث، من الوجهة السياسية. فالدولة كيان سياسي موحّد جامع. وما يتوافر لها من موارد ينبغي أن تكون موارد مشتركة، لتحقيق المنفعة العامة. ففي صندوق الدولة تتجمع الموارد من مصادرها المختلفة، ومن هذا الصندوق تغطى نفقات المرافق في وجهاتها المختلفة.

٦ ــ إذا كان تخصيص مورد معين، لتغطية نفقة مرفق معين، يؤدي إلى تشجيع المستفيدين، من هذا المرفق، على دفع التكاليف الضريبية، غير أنه يؤدي، في الوقت ذاته، إلى ممانعة غير المستفيدين من هذا المرفق، عن دفع التكاليف الضريبية المذكورة، وعلى ذلك فإن إتباع مبدأ الشيوع يؤدي إلى تلافي هذه المحاذير.

---

(١) J. –Cl. Martinez-P. Di Malta op. cit. p. 486.

البند الثالث: الاستثناءات على مبدأ الشيوع

على الرغم من كل الحسنات التي بررت اعتماد مبدأ الشيوع في أعداد الموازنة، فإن هذا المبدأ لم يسلم من توجيه الانتقادات إليه، تبين عدم ملاءمته لبعض الحالات، والاعتبارات، مما أدى إلى إخراجها من نطاق تطبيقه، كما هو عليه الأمر في حالات الاستثناء التالية:

أولاً: تخصيص بعض الواردات لنفقة معينة لاعتبارات عملية

هناك عرف قديم، في بعض البلدان، ومنها لبنان، أن تقوم الإدارة باستيفاء بعض المبالغ النقدية، للمساهمة في الإنفاق على مرفق معين. كما هو الحال، في لبنان،من مثل استيفاء مساهمات من أولياء التلاميذ والطلاب، في صناديق المدارس الرسمية، لإنفاقها على الاحتياجات النثرية، أو الطارئة، للمدرسة. ولا تدخل هذه الأموال في صناديق الخزينة، وإنما تستوفيها إدارات المدارس، وتبقى بحوزتها، لإنفاقها مباشرة وفق أصول معينة. ومن مثل الصندوق الداخلي للتعليم المهني والتقني.

ثانياً: تخصيص بعض الواردات لنفقة معينة لاعتبارات الثقة

وهو عرف قديم أيضاً، عرفته فرنسا، في ظل لويس الخامس عشر، وفي عهد المراقب العام للمالية في حكومته، ماشو دارنوفيل Machault D'arnouville الذي استحدث ضريبة الخمسة بالمئة le vingtième، في إطار إصلاح ضريبي أوسع، وخصصها لاستهلاك الدين العام، وإطفائه تدريجياً، واستمر العمل بهذه الضريبة، حتى اندلاع الثورة، ثم أعيد العمل بها، في ظل حكومة المديرين، وفي العهد القنصلي.

وقد اعتمد هذا الإجراء، غير مرة، ولاسيما عندما تريد دولة من الدول طرح سندات دين على خزينتها، وترى أن الثقة بملاءتها غير كافية لاستجلاب الاكتتابات المطلوبة، فتخصص موارد معينة لتأمين نفقات أعباء هذا الدين، وسداد أقساطه، عند الاستحقاق، لضمان هذا الدين وإشاعة الثقة بملاءتها. وقد عرفت فرنسا، وبريطانيا،

والدولة العثمانية، في أواخر عهدها، وغيرها من الدول، مثل هذا الإجراء، وأنشأوا صناديق خاصة لهذه الغاية.

ثالثاً: تخصيص بعض الواردات لنفقات ذات صلة بها

تعمد بعض البلدان إلى إضافة نسب معينة، على الضرائب والرسوم المفروضة على بعض مطارح الضريبة، وذلك لتغطية نفقات ذات صلة بالموارد المتأتية من هذه المطارح، كإضافة نسبة معينة على رسوم التبغ والتنباك لمحاربة أمراض السرطان، أو محاربة الاتجار بالمخدرات، أو إضافة نسبة معينة على رسوم السيارات لصيانة الطرقات، أو إضافة نسبة معينة على المشروبات الروحية لمحاربة الإدمان ونتائجه، وفي لبنان تجبى مبالغ معينة إلى جانب الرسوم المدرسية لتغطية النفقات النثرية والملحة في المدارس الرسمية.

رابعاً: تخصيص بعض الواردات لصالح البلديات

كانت بعض القوانين الضريبية تفرض علاوات معينة لصالح البلديات، تضاف إلى أصل الضريبة. وقد ألغيت هذه العلاوات الإضافية، واستبدل بها اقتطاع نسبة معينة، من مجموع الواردات المحصلة، من تلك الضرائب، لصالح البلديات.

فقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٣ من القانون رقم ٢٨٢ تاريخ ١٩٩٣/١٢/٣٠ (تعديل بعض أحكام قانون ضريبة الدخل) على أن تتولى مديرية الخزينة، في وزارة المالية، سنوياً، اقتطاع نسبة عشرة بالمائة (١٠٪) لصالح البلديات، من المبالغ المحصلة، بصورة نهائية لحساب ضريبة الدخل.

كما نصت المادة ١٨ من القانون رقم ٣٧٤ تاريخ ١٩٩٤/٨/٢٤ (تعديل بعض أحكام قانون رسم الانتقال) على أن تتولى مديرية الخزينة، في وزارة المالية، سنوياً، اقتطاع نسبة عشرة بالمائة (١٠٪) لصالح البلديات، من مجموع المبالغ المحصلة بصورة نهائية، لحساب رسم الانتقال.

وكما نصت المادة ٥٧ من قانون ضريبة الأملاك المبنية (المعدلة بموجب المادة ٣٩ من قانون موازنة العام ٢٠٠١) على أن يقتطع، مباشرة، من مستند التكليف، ٢٥٪ (خمسة وعشرين بالمئة)، من مجموع التحصيلات النهائية لضريبة الأملاك المبنية النسبية، للعقارات الواقعة ضمن نطاق البلديات، لصالح الصندوق البلدي المستقل، على أن توزع وفقاً للأصول*.

خامساً: تخصيص واردات المرافق ذات الموازنات الملحقة والمستقلة

سبقت الإشارة إلى أن بعض المرافق ذات الطابع التجاري، أو الصناعي، قد أعطيت استقلالاً مالياً يتوافق مع طبيعة نشاطها، فأحدثت لها موازنات ملحقة بالموازنة العامة. وعليه، فقد تم تخصيص الواردات المتأتية من نشاط المرفق المعني لتغطية نفقاته. وبهذا المعنى تشكل الموازنات الملحقة استثناء لمبدأ الشيوع في الموازنة العامة.

ويصح الأمر نفسه، بالنسبة إلى المرافق، والإدارات، والهيئات، التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، إضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية، وبالتالي بموازنة مستقلة، تخصص فيها الواردات لتغطية نفقات المرفق، أو الإدارة، أو الهيئة المعنية.

سادساً: تخصيص الواردات البلدية في النطاق الجغرافي للبلدية

إذا كان البحث جارياً على الاستثناءات الحاصلة على مبدأ الشيوع، كأحد مبادئ الموازنة العامة، في الدولة، فإن الموازنات البلدية تعتبر، برأينا، خروجاً على مبدأ الشيوع، من حيث أنها تخصص إيراداتها على الإنفاق في النطاق البلدي، ومن وجهة النظر هذه فإن البلدية، كأحد أشكال اللامركزية الإقليمية في الدولة، تقابل المؤسسات العامة، كشكل آخر، من أشكال اللامركزية المرفقية فيها.

---

* يجري توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل، حالياً، وفقاً لأحكام المرسوم رقم ١٩١٧ تاريخ ١٩٧٩/٤/٦.

وإذا كانت الموازنات المستقلة للمؤسسات العامة تعتبر خروجاً على مبدأ الشيوع في الموازنة، من حيث أنها تخصص إيراداتها للأنفاق على المرفق المعني، فإن موازنات البلديات تمثل شكلاً آخر من أشكال الخروج على المبدأ المذكور. هذا، وإن كانت تلك الموازنات المستقلة، للمؤسسات العامة أو للبلديات، تعتمد مبدأ الشيوع ما يتعلق بموازناتها هي.

سابعاً: الأموال المقدمة للدولة مشروطة بوجهة إنفاق معينة

لحظ قانون المحاسبة العمومية في لبنان، هذه الحالة، فنص في المادة ٥٢ منه على ما يلي:

«تقبل بمرسوم، يتخذ في مجلس الوزراء، الأموال التي يقدمها للدولة، الأشخاص المعنويون والحقيقيون، وتقيد في قسم الواردات من الموازنة.

وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة، فتحت لها بالطريقة نفسها، اعتمادات بقيمتها، في قسم النفقات».

وتتعدد الجهات التي تقدم مثل هذه الأموال المشروطة بوجهة إنفاق معينة. ومن أبرز الأمثلة عليها الأموال التي تقدم من جهات داخلية، أو خارجية. لمواجهة كوارث طبيعية: كالزلازل، والفيضانات، أو لمواجهة نتائج أعمال قاهرة، كالحروب، وسواها.

الفصل الخامس

مبدأ التوازن في الموازنة

l'équilibre budgétaire

البند الأول: مفهوم التوازن وأهميته

أولاً: في النظرية الكلاسيكية للمالية العامة

ليس لتوازن الموازنة مفهوم واحد أحد، على امتداد الحقبة التاريخية التي تبدأ من تاريخ نشوء المبادئ الأساسية للموازنة العامة، وحتى اليوم، وإنما تغير هذا المفهوم، وتغيرت دلالاته، والنظرة إليه، تبعاً للتغير الحاصل، في مفهوم المالية العامة، والدور الموكول إلى الدولة في المجتمع.

فقد شكل التوازن في الموازنة مبدأ، إلى جانب غيره، من المبادئ الأساسية للموازنة العامة. وقد اعتبر التوازن في الموازنة نقطة الارتكاز، في النظرية الكلاسيكية للمالية العامة. ويقضي هذا التوازن أن يكون مجموع النفقات العامة مساوياً لمجموع الإيرادات العادية، أي الإيرادات التي لا يدخل في عدادها القروض، والوسائل النقدية. وكما أن المالية العامة، في المفهوم الكلاسيكي، حريصة على ألاّ يكون في الموازنة عجز، فهي لا تقر، وبالدرجة ذاتها، أن يكون فيها فائض.

١ ـ مخاطر العجز في الموازنة

من مخاطر العجز في الموازنة، في هذا المفهوم، انه يؤدي إلى الافلاس، إذا تم اللجوء إلى القروض، من أجل تغطيته. فالقروض تستتبع زيادة في الإنفاق، من أجل تسديد أعبائها، من فوائد وعمولات، ولاحقاً، من أجل تسديد أقساطها، عند الاستحقاق. وهذا يؤدي إلى مزيد من الاستقراض، تباعاً، إلى أن تقع الدولة في الإفلاس؛ على غرار ما حدث في فرنسا، قبل الثورة. أنه كحكِّ الجرب. فكما أن حك الجرب، ليس علاجاً للمرض، وإنما يفاقم في خطورته وانتشاره، وأن أوهم المريض

بشيء من الأنس به، كذلك هي القروض ليست علاجاً للعجز، وإنما هي تفاقم في حجمه، وتزيد في الأعباء على الخزينة. وإذا تم اللجوء إلى الإصدار النقدي، في معالجة العجز في الموازنة، فمن مخاطر هذه الطريقة، في العلاج، أن يؤدي إلى التضخم. فإذ حصل الاصدار النقدي، دون أن تقابله زيادة في حجم السلع والخدمات المنتجة، فإن ذلك يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، بمقابل التدني في القوة الشرائية، طبقاً لقانون العرض والطلب. فكمية النقد تمثل، من حيث المبدأ، حجم الطلب في السوق، والزيادة فيها تتمثل بالزيادة في الطلب، دون أن تقابله زيادة في عرض السلع المنتجة، والخدمات المقدمة. وهذا يؤدي إلى أن يتقاطع خط الطلب مع خط العرض في نقطة أعلى من نقطة تقاطعهما السابق، والفارق في المسافة بين نقطتي التقاطع هي التي تعبر عن الزيادة في الأسعار. وهذا ما يتحمل عبأه، بالدرجة الأولى، ذوو الدخل المحدود.

٢ ـ مخاطر الفائض في الموازنة

إذا كان العجز في الموازنة يؤدي إلى المخاطر التي أشرنا إليها، فإن الفائض في الموازنة يؤدي، من جهته، إلى مخاطر أيضاً. فالزيادة في الواردات عن الحاجة الفعلية للإنفاق يؤدي إلى التبذير. أي إلى الإنفاق غير المجدي، أي أنه لا يشبع منفعة عامة. والأخطر من ذلك، أن الفائض في الموازنة يمثل زيادة في الاقتطاع الضريبي من الدخل الوطني القائم، وهذا يؤدي إلى حرمان الاقتصاد الوطني من موارد، بحجم الفائض المذكور؛ مما يستتبع تخفيضاً في المداخيل، لدى المواطنين، فيتعطل جزء من القوة الشرائية لديهم، بدلاً من تركها تفعل فعلها، في تسهيل الدورة الاقتصادية، وإنعاشها، أو تركها، من وجه آخر، بأيديهم يستثمرونها في مجالات الانتاج.

٣ ـ مفهوم فكرة التوازن في الموازنة

تتمثل فكرة التوازن المعروضة آنفاً في أمرين اثنين: **أحدهما**، أنه لا ينبغي للدولة أن تسيء إلى النظام الاقتصادي الطبيعي، بل يجب أن تدعه يعمل من تلقاء ذاته، فيتقدم بقوى الدفع، من الطاقات الكامنة فيه، وإن هي حادت به عن المسار الصحيح،

تحركت كوابح الضبط، لتعديل المسار، والعودة به إلى جادة الصواب. **والأمر الآخر**، أنه يجب على الدولة أن تكون الضامن لهذا النظام، فتوفر له عوامل الاستقرار في الداخل، والحماية من الخارج، بل وإقامة أفضل العلاقات معه. وبذلك تمثل الدولة موقعاً وسطاً، كما هي الأرض في الكون ـ بالنظرة الأولى لها، في فكر الشعوب البدائية ـ كمحور ثابت، يدور المجتمع المدني في فلكه، ويقوم، من حوله، بتنظيم شؤون المبادلات فيه. ويصبح توازن الموازنة الضامن للتوازن العام في المجتمع، من حيث أنه مفتاح التوازن السياسي، أي مفتاح الاستقرار، والديمومة، والتقدم.

ثانياً: في النظرية الحديثة للمالية العامة

١ ـ ولادة الدولة التدخلية

تمخض الفكر السياسي الذي كان سائداً، في القرن الثامن عشر، عن ولادة الدولة الليبرالية، على ما وصفناها آنفاً. كما تمخض تطور التاريخ الدستوري الذي شهده القرن التاسع عشر، عن ولادة الدولة التدخلية، وذلك مع بداية الحرب العالمية الأولى، حيث ألقيت على عاتقها مسؤوليات جسام شتى، في توجيه الاقتصاد، ونهوضه. فضلاً عن تخفيف حدة التفاوتات الاجتماعية السائدة. وقد نجم عن ذلك، بالنسبة إلى المالية العامة، أهداف تتوخى العمل على تنمية الاقتصاد، وتنظيمه، وإعادة توزيع الدخل المتأتي عنه. وغدت المالية العامة الأداة الرئيسة، في تنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومات. وإلى جانب ذلك، شهدت البلدان المختلفة تطوراً ملحوظاً، في نمو مالية الهيئات المحلية، إضافة إلى نشوء هيئات الضمان الاجتماعي. حتى أنه جرى الحديث عن «إفراط في حضور الدولة» un excés d'Etat.

٢ ـ عوامل التغيير

ـ يمكن اعتبار الفترة الممتدة من بداية الحرب العالمية الأولى، حتى ما بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، بأنها فترة الأزمات، والاضطرابات، وعدم الاستقرار. وقد أثرت في ذلك عدة عوامل، نذكر منها، الأزمات الاقتصادية الدورية المتعاقبة التي عرفها

العالم الصناعي الغربي، في أواخر القرن التاسع عشر، وبداية القرن العشرين، والتي بلغت أوجها، عام ١٩٢٩. وقد كشفت هذه الأزمات، بوضوح، عن عدم قدرة المبادرة الفردية، على تأمين التوازن الاقتصادي والاجتماعي المطلوب. فبدت «اليد الخفية» المعوّل عليها، في إقامة التوازن، في السوق والاقتصاد، مشلولة عن أداء مهامها. وبدا «النظام الاقتصادي الطبيعي» أعجز من أن يقوى على حمل الأعباء المستجدة، فناءَ بها. عندئذ، استدعيت الدولة للتدخل، تحت ضغط هذه الظروف، حتى في أكثر البلدان ليبراليةً، عنينا بذلك، الولايات المتحدة الأميركية، وذلك من أجل التشجيع على الانتاج، في فترات الركود الاقتصادي. ثم أن الدولة دخلت الميدان الاقتصادي، إلى جانب سائر المنظمين الاقتصاديين les entrepreneurs، ولاسيما في المجالات التي أحجم الرأسماليون عن الاستثمار فيها.

ـ وبالنظر إلى ما نجم عن تلك الأزمات من تفاوتات اقتصادية، واجتماعية كبيرة، بين شرائح المجتمع، وطبقاته، فقد رأت الدولة نفسها مضطرة إلى التدخل، للتخفيف من حدة هذه التفاوتات، من خلال إعادة توزيع الثروة، بما لها من سلطة في فرض الضرائب التصاعدية، والإنفاق عبر قنوات تحويل عديدة، توصلاً إلى نزع فتيل التفجير في الصراعات الطبقية.

ـ وفي تلك الفترة، انتصرت الثورة البولشفية، في روسيا القيصرية، عام ١٩١٧، ولم تكن الحرب العالمية الأولى قد وضعت أوزارها بعد، فأقامت هذه الثورة نظاماً اشتراكياً، وانسحبت من الحرب فتخففت من أعبائها، الأمر الذي أشاع موجة من التطلب في المجتمعات الغربية، وسواها، لتلبية الاحتياجات الجماعية، في التربية، والصحة، والضمانات الاجتماعية، وغيرها من تقديمات ومساعدات.

ـ وقد أدى الضعف الذي انتاب الأنظمة الديمقراطية، إلى ظهور الأنظمة الديكتاتورية والفاشية، في عدد من البلدان، ولاسيما في إيطاليا، وألمانيا، والبرتغال، وأسبانيا.

ـ وتأتي الحربان العالميتان في مقدمة هذه العوامل، بما كان لهما من آثار ونتائج، أدت إلى زعزعة المؤسسات التي كانت قائمة، وإلى إعادة النظر بجميع الأفكار التي كانت سائدة، على الصعد كافة، من سياسية، واجتماعية، واقتصادية، ومالية.

٣ ـ الانعكاسات المالية لعوامل التغيير

ترتب على عوامل التغيير تلك، عدد وافر من التحولات، والتغييرات. وما يعنينا منها، تلك التي كانت لها انعكاسات على الصعيد المالي. فقد توارت الدولة الحيادية والحارسة، لتحل محلها دولة العناية والرعاية، حيث تدخلت في جميع نواحي الحياة الاقتصادية، والاجتماعية. الأمر الذي نراه في تزايد إنفاقها بوتيرة متسارعة، حتى أن الاقتصادي الألماني Adolphe Wagner *، وضع لهذه الظاهرة «قانوناً» ارتكز فيه إلى نمو الصناعة، والتمركز المدني.

وبذلك اتجه الفكر الاقتصادي والمالي إلى تأمين التوازن في الحياة الاقتصادية كلها، وليس الاقتصار على تأمين التوازن في الموازنة فقط. بل غدا المطلوب هو تقرير العجز في الموازنة، لتلبية الاحتياجات الاقتصادية العامة، أي أن عجز الموازنة أصبح وسيلة من وسائل السياسة الاقتصادية، في سياق نظرية الاقتصادي البريطاني جون مينارد كينز John Maynard Keynes التي صاغها في كتابه «النظرية العامة في العمالة والفائدة والنقد» فقد انصب اهتمام كينز على دراسة البطالة، وتأثيرها في أحداث الاختلال في التوازن الأساسي في المجتمع، بما يترتب عليها من نتائج اقتصادية

---

* A. Wagner (١٨٣٥ ـ ١٩١٧) اقتصادي الماني، كان يعتبر أحد ممثلي من يسمون «اشتراكيو كرسي الشرف». كان إصلاحياً. وكان يطالب بتدخل الدولة في الميدان الاجتماعي. ويؤكد على أنه يجب الانتقال بالاقتصاد الوطني من مرحلة التنظيم الفردي إلى مرحلة التنظيم الجماعي. ويرى أن يصار إلى إعادة توزيع المداخيل من خلال الضريبة.

واجتماعية. وقد قدر الاقتصادي البريطاني نيكولاس كالدور Nicholas Kaldor * خسارة بريطانيا من جرّاء بطالة ١،٢٥٠،٠٠٠/ بحوالى ٥٠٠ مليون جنيه (بقيمة ما قبل الحرب)، وهذا هو العجز الحقيقي، على حد ما يرى كينز. فتدخل الدولة، بزيادة الإنفاق العام، من خلال عجز الموازنة، يؤدي إلى زيادة طلب الأفراد على استهلاك السلع والخدمات، مما يتطلب القيام باستثمارات جديدة، لمواجهة الطلب المتزايد. وهكذا، فالنفقات الجديدة تؤدي إلى العجز، والعجز يؤدي إلى مزيد من الاستثمار، وهو بدوره يؤدي إلى التخلص من العجز. فالعجز يعالج بنفسه، كما يداوى الداء بالداء. ولكن من شروطه ألاّ يكون العجز دائماً، وإلاّ يترك دون رقابة.

ونشير إلى أن السويد رفضت الأخذ بتوازن الموازنة، سنة ١٩٣٠، عندما فرقت بين موازنة جارية متوازنة، وموازنة رأسمالية، تتغير وفقاً لمتطلبات تحقيق الاستقرار. كما أن الرئيس الأميركي فرانكلين روزفلت، عمد إلى تطبيق برنامجه المعروف باسم The new deal (الخطة الجديدة) سنة ١٩٣٣، الذي استخدم عجز الموازنة في فترة كساد حادة، لزيادة الطلب الكلي الفعلي، والوصول، بالتالي، إلى حالة مُرْضية من العمالة. وكذلك فعل الدكتور هلمار شاخت، وزير اقتصاد الرايخ الثالث الألماني، في الثلاثينات من القرن العشرين، لمعالجة الموضوع ذاته.

البند الثاني: توازن الموازنة في المالية العامة الحديثة

ساد احترام مبدأ توازن الموازنة، في المالية العامة، فترة طويلة، فلقد كان القاعدة الذهبية في المفهوم الكلاسيكي لهذه المالية، كما رأينا. غير أن وجهة النظر إلى هذا المبدأ، انتقلت إلى الجهة المعاكسة، فلم يعد واجب الالتزام به، على ذلك القدر من الاحترام السابق، فلم يراع، طيلة القرن العشرين الماضي، إلاّ نادراً.

---

* N. Kaldor (١٩٠٨ ـ ١٩٨٦) اقتصادي بريطاني تأثر بأفكار كينز، وبالنظرية الاقتصادية لكارل ماركس.

وتختلف مسألة توازن الموازنة بين ما إذا كان الأمر يتعلق بموازنة الدولة، وبين ما إذا كان يتعلق بموازنة شخص معنوي عام آخر. فقاعدة التوازن تفرض نفسها بالنسبة إلى الهيئات والمؤسسات العامة. إذ أن موازنات هذه الهيئات والمؤسسات يجب أن تكون متوازنة، لدى عرضها على الجهات المختصة، لاقرارها، والتصديق عليها، بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة إلى الدولة التي يمكن لها أن تقدم موازنة غير متوازنة.

فتوازن الموازنة يشكل، إذن، موجباً قانونياً ملزماً بالنسبة إلى الموازنات العائدة لأشخاص القانون العام، باستثناء الدولة. وإذا ما أسفر تنفيذ موازنات هؤلاء الأشخاص عن زيادة في النفقات على الواردات، أي عن عجز فعلي في الموازنة، فإن الشخص العام المعني ملزم باتخاذ الاجراءات الضرورية، لإعادة التوازن إلى حاله. ويجد هذا التشدد في المسألة تفسيره، بأنه لا يمكن لهيئات القانون العام، وأشخاصه، أن يصلوا إلى حالة الإفلاس. فالدولة هي التي تتحمل، في النهاية، عجز أي من هؤلاء الأشخاص، إذا لم يكونوا قادرين على إعادة التوازن المالي، لنتائج أعمالهم.

وتختلف المسألة بالنسبة إلى الدولة، فالقروض لا تدخل في حساباتها على أنها إيرادات موازنة، على غرار ما هو عليه الأمر بالنسبة إلى سائر أشخاص القانون العام. فمن الطبيعي، والحالة هذه، أن يكون هناك عجز. والمطلوب، فقط، هو ألاّ يكون هذا العجز كبيراً، ومبالغاً فيه، بما يتجاوز الحد المسموح به اقتصادياً ومالياً. كما أن الدولة تمتلك وسائل للتمويل، لا يمتلكها سائر أشخاص القانون العام. فعندما تكون موازنة الدولة في عجز، فإن الدولة لا تُعْدم الوسائل لتمويل هذا العجز، ولو ترتب على اعتماد هذه الوسائل بعض المساوئ والآثار السلبية، أحياناً.

وقد تناولت معاهدة ما ستريخت Maastricht، هذه المسألة، حيث حظرت أن يتجاوز العجز، في موازنات الدول المشاركة فيها، حدوداً معينة. وعليه، فقد أولت الفقرة(ج) من المادة ١٠٤ من المعاهدة، لجنة بروكسل، مهمة التحقق من التزام الدول الأعضاء، بموجب التوازن في الموازنة، وفق ما هو متفق عليه، في هذا الشأن.

البند الثالث: أنواع التوازن

أولاً: التوازن في التقدير والتوازن في التنفيذ

إن التوازن في التقدير هو الذي يتمثل في مشروع قانون الموازنة، كما تقدمه الحكومة إلى مجلس النواب. وهذا التوازن، أو على الأصح، عدم وجوده، هو الذي يلفت النواب، والصحافة ووسائل الاعلام، والرأي العام.

غير أن هذا التوازن ليس هو، في حقيقة الأمر، سوى تقدير، ولا قيمة له إلاّ بمقدار قربه من الواقع. وغالباً ما يكون الأمر على غير ذلك. فحاصلات الضرائب ترتبط، بصورة أساسية، بالوضع الاقتصادي الذي يصعب تقديره، بصورة مسبقة.

أما التوازن، أو عدم التوازن، في تنفيذ الموازنة، فهو الذي يعبر عن الواقع والحقيقة. فهو الانعكاس الفعلي للواقع الذي يظهر بعد إقفال حسابات الموازنة، كما جرى تنفيذها. وغالباً ما تكون نتائج التنفيذ مختلفة عن التقدير. وسواء أكان العجز الذي أسفر عنه تنفيذ الموازنة يتمثل في مشكلة مالية، أو في مشكلة اقتصادية، فإن هذه النتيجة هي التي يجب أخذها بالاعتبار، دون سواها[1].

ثانياً: العجز في الموازنة والعجز في المالية العامة

إن حجم العجز في الموازنة العامة للدولة لا يتسم، في الحقيقة، بالأهمية التي يعطى لها، ويجري التركيز عليها. فالعجز في المالية العامة، أي مجموع العجز في الموازنة العامة للدولة، وموازنات سائر أشخاص القطاع العام، وهيئاته (من مؤسسات عامة، ومشروعات تديرها الدولة، أو تشارك فيها بنسب كبيرة، وبلديات..) هو أولى بالاهتمام. فلو كانت الموازنة العامة للدولة في عجز ضئيل الحجم نسبياً فإن ذلك لا يوحي بالطمأنينة، إذا كانت سائر موازنات أشخاص القطاع العام في عجز؛ فالذي

---

(1) L. Philip. op. cit. p. 209.

يتحمل العبء، في نهاية المطاف، هو الاقتصاد الوطني. حيث يصار إلى احتساب أكلاف الدين العام، ومدى قدرة الاقتصاد الوطني على تحملها[1].

ثالثاً: التوازن الحسابي والتوازن الحقيقي

قد تلجأ السلطات المالية، في الدولة، إلى اتباع عدة أساليب ملتوية لإظهار التوازن في الموازنة العامة، على الصعيد الحسابي فقط. كاستعجال دفع بعض الايرادات، ولا سيما ما يتحصل منها من فائض في بعض الموازنات الملحقة، (موازنة الاتصالات، في لبنان) أو استئخار دفع بعض النفقات إلى السنة التالية؛ أو قد تلجأ إلى التعديل في محتوى الموازنة العامة، فتحذف منها بعض النفقات لتدخلها في موازنة هيئة عامة أخرى. وكان اعتماد هذا الأسلوب نهجاً في سياسة الحكومة الفرنسية، ما بين عامي ١٩٦٥ و١٩٧٥، معللة هذا السياسة بالقول بأن الموازنة العامة يجب أن تقتصر على النفقات العادية للدولة التي تغطى بمواردها العادية، بحيث لا مجال لإدخال النفقات الرأسمالية في إطار الموازنة العامة. فاستبعدت على سبيل المثال، نفقات التجهيزات الريفية وأوكلتها إلى الصندوق الوطني للتسليف الزراعي وبذلك، نرى أن التوازن الحسابي في الموازنة العامة ليس هو، في واقع الأمر، سوى تغطية للعجز الحقيقي فيها.

رابعاً: التوازن في إطار الموازنات العامة الدورية

في أواسط القرن الماضي، أثيرت، من قبل بعض الاقتصاديين، مسألة التوازن في إطار «نظرية الموازنات الدورية». فهؤلاء الاقتصاديون يقرون بضرورة الحفاظ على التوازن، في الموازنة العامة، غير أنهم لا يرون ضرورةً في أن يتم ذلك، في إطار كل موازنة على حدة، وإنما ينبغي أن يتم ذلك في إطار الدورة الاقتصادية.

---

(١) ibid p. 213.

وأشهر من نادى بهذه النظرية هو الاقتصادي الفرنسـي لوفنبرجـه Laufenburger الذي رأى بأن التطور الاقتصادي يمر بدورات، تتعاقب فيها مراحل الازدهـار والنمـو التي تليها مراحل الانكماش والأزمات. وعلى ذلك، فإن إعداد الموازنات العامة يجب أن يراعى فيه تعاقب هذه المراحل، بحيث يغطي الفائض في المالية العامة، في مرحلة الازدهار والنمو، العجز، في مرحلة الانكماش والأزمات؛ فتتوازن، فـي نهايـة الـدورة الاقتصادية، الموازنات العامة التي أعدت، في خلالها[1].

خامساً: نظرية العجز المنتظم théorie du déficit systématique

لفهم هذه النظريـة، تنبغـي العـودة، مـرة أخـرى، إلـى الاخـتلاف، بـين المفهـوم الكلاسيكي للمالية العامة، والمفهوم الحديث لها.

ففي الاعتبار الكلاسيكي، فإنهم ينظرون إلى المالية العامة بصورة مستقلة، ومعزولة عن غيرها. أما في الاعتبار الحديث، فإنهم يضعون الماليـة العامـة فـي صـلب الحيـاة الاقتصادية والاجتماعية، للأمة. وعليه، فإنهم بدلاً من إيلاء الاهتمام بالتوازن المحـض بين الواردات والنفقات، فإنهم يولون الاهتمام بالتوازن العـام، فـي الحيـاة الاقتصـادية والاجتماعية التي ترتبط بها المالية العامة. فالتوازن المالي هو عنصر من عناصر التوازن الاقتصادي العام، وليس معزولاً عنه، وإنما يتكامل معه.

وعلى ذلك، يستخدم العجز، في الموازنة العامة، للتخلص من العجـز فـي الحيـاة الاقتصادية، وفقاً لنظرية جون مينارد كينز John Maynard keynes والتي استند إليها السيد وليم بفريدج William Beveridge، لبناء نظريته في العجز المنتظم[2].

---

(١) J. Laferrière et M. Waline op. cit. p.p. 41, 42.

(٢) Maurice Duverger-Institutions financières-P.U.F. 3º Ed. 1960, p.p. 269, 270.

البند الرابع: توازن الموازنة في بعض البلدان الغربية

أولاً: في فرنسا

على الرغم من أن دستور الجمهورية الخامسة لم يلحظ، بصورة صريحة، مبدأ توازن الموازنة، فإن عدداً من أحكامه قد أشارت إليه، بصورة غير مباشرة. وبالمقابل، فإن القرار التنظيمي، ذا المضمون التشريعي، الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١/٢، المتعلق بالقوانين المالية للموازنة، قد عالج، بصورة وافية، مسألة التوازن في الموازنة.

وعليه، فإننا نشير إلى الاحكام الدستورية المتعلقة بالموضوع، من جهة، وإلى النصوص التشريعية التي تضمنها القرار التنظيمي الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١/٢، المتعلقة بالتوازن في الموازنة.

١ ـ الأحكام الدستورية

أ ـ نصت المادة ٣٤ من الدستور على ما يلي:

«تحدد القوانين المالية موارد الدولة وأعباءها، مع مراعاة الشروط والأحكام التي يلحظها القانون الأساسي».

إن إحالة الدستور إلى القانون الأساسي loi organique هو في غاية الأهمية؛ فقد استند المجلس الدستوري إلى هذه الإحالة، لكي يدخل القانون الأساسي، الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١/٢، في مجموعة النصوص الدستورية. ويترتب على ذلك، وفقاً للاجتهاد الدستوري، في هذا الخصوص، ان النصوص التشريعية التي تتعارض مع أية مادة من مواد القانون الأساسي، لعام ١٩٥٩، تتعارض، تبعاً لذلك، مع أحكام الدستور.

ب ـ ونصت الفقرة الثانية من المادة ٨٨ من الدستور على ما يلي:

«مع مراعاة المعاملة بالمثل، ووفقاً للأحكام التي تلحظها معاهدة الاتحاد الأوروبي الموقعة في ٧ شباط ١٩٩٢، فإن فرنسا توافق على إحالة الصلاحيات الضرورية لإرساء الاتحاد الاقتصادي والنقدي...».

وبالرجوع إلى نص المادة ١٠٤ (فقرة ج) من معاهدة ماستريخت، فإن على الدول الموقعة على المعاهدة أن تحاذر العجز المبالغ فيه، في موازناتها.

وحيث أن معاهدة ماستريخت قد أدخلت في صلب الدستور، فإن موجب المحافظة على المالية العامة بصورة سليمة، أي أنها لا ينبغي أن تقع في العجز المبالغ فيه، أصبح موجباً دستورياً. ويترتب على ذلك، أن التوازن في الموازنة، أصبح خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري.

ج ـ كما أن المادة ٤٠ من الدستور تحظر على أعضاء البرلمان اقتراح تدابير تؤدي إلى إنقاص الموارد العمومية، أو إلى استحداث نفقات جديدة، أو زيادة النفقات القائمة، وذلك بهدف المحافظة على التوازن في الموازنة، أو على الأقل عدم زيادة الاختلال القائم فيه.

وقد توسع المجلس الدستوري في فهم هذا النص، واعتبر أن المقصود منه، ليس المحافظة على الأموال العمومية للدولة وحسب، وإنما المحافظة أيضاً على مجموع الأموال العمومية كافة، بما في ذلك البلديات، والمؤسسات العامة، وسائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية[1].

٢ ـ الأحكام القانونية

أ ـ نصت المادة الأولى من القرار التنظيمي الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١/٢ على ما يلي:

«تحدد القوانين المالية (أي قانون الموازنة) طبيعة موارد الدولة وأعباءها، وحجمها، وأوجه استعمالاتها؛ مع الأخذ بالاعتبار التوازن الاقتصادي والمالي الذي تحدده».

---

(١) Louis Philip.- la constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire in l'équilibre budgétaire p.p. 44. – 45.

ومن مدلول هذا النص أنه أعطى الحكومة سلطة واسعة، في التقدير، لإقامة التوازن في الموازنة. ولا يحد من سلطتها، في ذلك، سوى أن تأخذ بالاعتبار الوضع الاقتصادي والمالي، عند إقامة ذلك التوازن. وهو أمر ليس باليسير. فتقديرات الموازنة ذات صلة وثيقة باحتمالات تطور الوضع الاقتصادي.

ومن جهته، فإن المجلس الدستوري، لم ينكر على الحكومة ما تتمتع به من حرية في تحديد التوازن الذي ترتئيه. غير أنه اعتبر أن التصديق على قانون الموازنة، بالصورة التي عرض فيها على مجلس النواب، يكسبه قوة الإلزام، بوجه النواب أنفسهم، وبوجه الحكومة أيضاً.

ب ـ تناول عدد من أحكام القرار التنظيمي، لعام ١٩٥٩ موضوع التوازن في الموازنة، مما جعل منه مبدأ قانونياً، بعد أن كان مبدأ ذا قيمة سياسية. فدخل التوازن في الدائرة القانونية ذات القيمة الدستورية. وخضع، بالتالي، لرقابة المجلس الدستوري[1].

ثانياً: في الولايات المتحدة الأميركية

من الأصح القول أن البحث يتناول العجز في الموازنة، في الولايات المتحدة الأميركية، وليس التوازن في الموازنة فيها. فبصرف النظر عن فترة الحرب العالمية الثانية، وما تطلبته من إنفاق هائل، فإن الموازنة الفيدرالية، في الولايات المتحدة الأميركية، هي في عجز دائم، مع بعض الاستثناءات القليلة، منذ العام ١٩٥٠. بل ان العجز أصبح أمراً مقبولاً ومطلوباً، منذ الستينات، من القرن الماضي. واعتبرت إدارة الرئيس الأميركي كيندي، أن العجز المعتدل في الموازنة هو الثمن الذي ينبغي دفعه لتحقيق العمالة الكاملة. وارتفعت المسألة إلى المستوى النظري، فبات الحديث يدور حول «موازنة العمالة الكاملة». وعرفت الكينزية العهد الذهبي في اعتمادها سياسة

(١) ibid p. 46.

للموازنة. وجاءت الحرب في فيتنام، لتضع العجز في الموازنة كمشكلة تعاني منها الولايات المتحدة الأميركية، وليست كسياسة مرغوب فيها. ثم تمادت المشكلة، في ما بعد الحرب الفيتنامية. فبعد أن كان حجم الدين، بحدود ١٢٨ مليار دولار بالسعر الجاري عام ١٩٨٢، أصبح بحدود ٢٩٠ مليار دولار عام ١٩٩٢[1]. ثم ارتفع إلى حدود ٥١٣ مليار دولار عام ٢٠٠٤[2] أي ما يقرب من نسبة ٥٠٪ الدخل الوطني القائم البالغ حوالي ١١٥٠٠ مليار دولار. وبذلك تعتبر الولايات المتحدة الأميركية الدولة المقترضة الأولى في العالم. وبعد أن كان حجم العجز في الموازنة الفيدرالية يمثل ١،٦٪ من الدخل الوطني القائم، عام ١٩٧٩، أصبح يمثل ما يقرب من ٥٠٪ من الدخل الوطني القائم، عام ١٩٩٢.

مع الإشارة إلى أن بنية الموازنة الفيدرالية، لجهة ما يدخل فيها، أو ما يخرج عنها من نفقات، تؤثر على حجم عجز الموازنة، ونسبته إلى الدخل الوطني القائم؛ علماً بأن ما هو داخل في الموازنة الفيدرالية، أو خارج منها، ليس على ثبات دائم. فقد يدخل فيها ما كان خارجاً عنها، أو قد يخرج عنها ما كان داخلاً فيها؛ من مثل المبالغ التي أنفقت عام ١٩٨١ لتكوين الاحتياطي الاستراتيجي للنفط من ضمن الموازنة الفيدرالية. وعندما تولى الجمهوريون زمام السلطة في البيت الأبيض، أخرجوا هذه النفقات من الموازنة الفيدرالية، لتخفيف حجم العجز في حسابات الموازنة؛ وكذلك الأمر بالنسبة إلى الإنفاق على صناديق الادخار، إذ كانت جميع مبالغ هذا الإنفاق من ضمن الموازنة، فلم يبق منها سوى جزء يسير فقط، من ضمن الموازنة.

وإلى جانب العجز في الموازنة فإنه، يمكن الإشارة إلى طائفتين من الأسباب التي تضاف إليه لتضاعف مفاعيله التراكمية:

---

(١) Jean-Pierre Lassale- le déficit budgétaire aux Etats-unis in l'équilibre budgétaire. ouvrage collectif sous la direction Lucile Tallineau.

(٢) Pierre-Antoine Delhommais. Le Monde-Ed Proche-Orient, 7/1/2005, p.VI.

الأولى منها، وتتعلق بالسياسة المالية، وبسياسة الموازنة، التي اتبعتها إدارة الرئيس الأميركي الأسبق رونالد ريغان، والتي اعتمدها خلفاؤه فيما بعد. وكان من نتائج الاصلاحات المالية التي اتبعها، هو وخلفاؤه من بعده، أن انخفضت موارد الدولة الفيدرالية. فبعد أن كانت تمثل حوالي ٢٠،٢٪ من الدخل الوطني القائم عام ١٩٨٠ لم تعد تمثل أكثر من ١٩،٥٪ عام ١٩٨٦. فقد تعهد ريغان بخفض الضرائب الفيدرالية، ووفى بوعده. هذا، بصرف النظر عن إثارة مسألة الفئات المستفيدة من ذلك التخفيض أهُمْ كبار الأثرياء أم هُمْ متوسطو الحال، والفقراء، والمُعدمون.

وبمقابل التخفيض الذي لحق بموارد الدولة، جراء تخفيض الضرائب؛ فقد ارتفعت بعض النفقات ارتفاعاً كبيراً. ولاسيما ما تعلق منها بالنفقات العسكرية.

أما الطائفة الثانية من الأسباب، فتتعلق بأسباب بنيوية، تمثلت بالزيادة التصاعدية لبعض النفقات كنتيجة من نتائج العجز في الموازنة. وتأتي في مقدمة ذلك، الزيادة الكبيرة في ديون الدولة الفيدرالية، وبالتالي، زيادة فوائد الدين وخدمته. فبعد أن كانت هذه الفوائد لا تمثل أكثر من ٧٪ من الموازنة الفيدرالية عام ١٩٧٦، ارتفعت هذه النسبة إلى ١٤،٥٪ عام ١٩٩١.

وإلى جانب ذلك، هناك النفقات التحويلية التي هي عبارة عن مساعدات مختلفة، كمعاشات التقاعد، والمساعدات الصحية، وضمان الشيخوخة، وخلافها، التي باتت تمثل حوالي ٤٢،٥٪ من نفقات الموازنة، عام ١٩٩١، وهي في زيادة مستمرة.

وعلى أي حال، فإن مبادئ عجز الموازنة الفيدرالية، في الولايات المتحدة الأميركية باتت معروفة، وتتلخص بامتصاص القروض من قبل الدولة، على حساب القطاع الخاص، وبالتالي إضعاف الاستثمارات والنمو. كما ينتج عن العجز في الموازنة، زيادة في الدين العام، وبالتالي في خدمته، مما يؤدي إلى فرض زيادة الضرائب، في المستقبل، على الأجيال القادمة، لتغطية متطلبات الدين وخدمته. علماً بأن عجز الموازنة الأميركية يفوق العجز المالي النسبي لجميع البلدان الغربية الرئيسة الأخرى، وهو أمر لا يمكن الاستمرار به على هذا النحو.

البند الخامس: توازن الموازنة في لبنان

أكدت النصوص القانونية، والأحكام الدستورية، في لبنان، على مبدأ التوازن في الموازنة العامة.

أولاً: النصوص القانونية

ـ نصت المادة ١٦ من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

«يجمع وزير المالية تقديرات النفقات، ويقابلها بتقديرات الواردات، ويضع مشروع الموازنة بعد أن يؤمن التوازن بين قسميها.

وإذا جاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة، كان على وزير المالية أن يؤمن التوازن، باقتراح ما يراه ضرورياً من التدابير التالية:

أ ـ تخفيض النفقات.

ب ـ تغطية الفرق بمأخوذات من مال الاحتياط، إذا كان ذلك ممكناً.

ج ـ إيجاد موارد جديدة».

ويستفاد من هذا النص القانوني ما يلي:

١ ـ أن تأمين التوازن في الموازنة العامة بين اعتمادات النفقات المطلوبة، وتقديرات الواردات، هو المبدأ الأساسي في اعداد هذه الموازنة.

٢ ـ لحظ المشترع معالجة الخلل في التوازن إذا تجاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة. ولم يلحظ الحالة المعاكسة. وربما كان ذلك بسبب أن مثل هذه الحالة نادرة الحصول، أو أنها لن تحصل في المستقبل، أبداً.

٣ ـ يتبين من ترتيب التدابير المتاحة لتأمين التوازن في الموازنة العامة، إذا تجاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة، أن تخفيض الفرق بمأخوذات من مال الاحتياط هو التدبير الذي يجب أن يسبق اللجوء إلى ما هو خارج الإمكانيات

المتوافرة لدى الخزينة، إذا وجد، أي أنه يجب استنفاد الوسائل العادية لتأمين التوازن، قبل اللجوء إلى غيرها من الوسائل.

٤ ـ إن التدبير المتعلق بإيجاد موارد جديدة جاء مطلقاً، بحيث يدخل، في عدادها، استحداث مطارح جديدة للضرائب والرسوم، أو زيادة معدلات الضرائب والرسوم المرعية الإجراء بتاريخه، إلى أن تأتي الموارد الاستثنائية، كعلاج أخير، لتأمين التوازن.

ـ بعد أن يكون وزير المالية قد أمن التوازن في مشروع الموازنة العامة على النحو المبين آنفاً، فإنه «لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة، أو مشاريع الاعتمادات الإضافية، خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة، وفي مجلس النواب، إلاّ بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي، وموافقة مجلس الوزراء». وفقاً لنص المادة ١٩ من قانون المحاسبة العمومية. الأمر الذي يشكل قيداً على المبادرة النيابية، في هذا المجال، استبعاداً للإخلال بالتوازن الذي يكون قد جرى تأمينه عند إعداد مشروع الموازنة، أو على الأقل، عدم الزيادة في نسبة العجز، في الموازنة، بالصيغة التي توصلت إليها وزارة المالية، ومن ثم مجلس الوزراء.

ثانياً: النصوص الدستورية

نصت المادة ٨٤ من الدستور اللبناني على ما يلي:

«ولا يجوز للمجلس، من خلال المناقشة بالميزانية (الموازنة) وبمشاريع الاعتمادات الإضافية، أو الاستثنائية، أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه، في مشروع الموازنة، أو في بقية المشاريع المذكورة، سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها، أو بطريقة الاقتراح...».

ويلاحظ أن نص المادة ١٩ من قانون المحاسبة العمومية، الآنفة الذكر، هو استعادة لأحكام المادة ٨٤ من الدستور المبينة أعلاه. مما يغل يد السلطة التشريعية من أن تتوسع في الإنفاق، فتخل بالتوازن في الموازنة العامة، أو تزيد في عجزها.

ثالثاً: العجز في الموازنة العامة

ـ من مراجعة الموازنات العامة، في السنوات العشر الأخيرة، في لبنان، يتبين أن نسبة العجز الملحوظ في هذه الموازنات العامة، دون الموازنات الملحقة قد تراوحت بين ٥٠،٥٪ في موازنة عام ٢٠٠١ و٢٤،٧٪ في موازنة عام ٢٠٠٣.

ونجمل نسب العجز في الموازنات العامة، دون الموازنات الملحقة، في الجدول التالي:

السنة	حجم الموازنة العامة (مليار ل.ل)	واردات استثنائية (مليار ل.ل)	نسبة العجز
١٩٩٥	٥٦٣٠	٢٤٨٠	٤٤٪
١٩٩٦	٦٤٥٨	٢٤٣٢	٣٧،٦٪
١٩٩٧	٦٤٣٣	٢٣٣٣	٣٦،٢٪
١٩٩٨	٧٣٢٠	٢٧٢٠	٣٧٪
١٩٩٩	٨٣٩٥	٣٤٠٥	٤٠،٥٪
٢٠٠٠	٨٥٢٥	٣٠٩٠	٣٦،٢٪
٢٠٠١	٩٩٠٠	٥٠٠٠	٥٠،٥٪
٢٠٠٢	٩٢٧٥	٣٧٧٥	٤٠،٧٪
٢٠٠٣	٨٦٠٠	٢١٢٥	٤٤،٧٪
٢٠٠٤	٩٤٠٠	٣٠٠٠	٣١،٩٪

غير أن نسب العجز المبينة، في الجدول المذكور، لا تدل على حقيقة العجز الفعلي، للأسباب التالية:

ـ إنها نسب تقديرية تخضع للتبديل، إما بسبب الاعتمادات الإضافية، من تكميلية واستثنائية، التي يصار إلى فتحها، في خلال السنة، وهو إجراء كثير الحصول؛ وأما بسبب عدم تحقق الضرائب والرسوم، وجبايتها، بالمبالغ المقدرة في الموازنة.

ـ الإنفاق، في كثير من الأحيان، باللجوء إلى سلفات الخزينة، بمبالغ كبيرة، وهي لا تظهر في الموازنة.

- يمكن إضافة نسب العجز في موازنات سائر الأشخاص المعنويين، ذوي الصفة العمومية، لتحديد نسبة العجز الحقيقي، في المالية العامة. وهو أمر فيه الكثير من الصعوبة، بالنظر إلى تداخل هذه الموازنات مع الموازنة العامة، فضلاً عن عدم توافر الاحصاءات اللازمة للقيام بمثل هذه المهمة.

الباب الثالث

إعداد الموازنة

préparation du budget



يطغى على إعداد الموازنة اعتباران: أحدهما سياسي، والآخر تقني. غير أن الاعتبار السياسي يحتل المقام الأول في هذا الموضوع[1]. ذلك بأن إعداد الموازنة يعبّر عن سياسة الدولة، كما يعبّر عن برنامج النشاط الحكومي، خلال سنة مقبلة.

فالموازنة هي التعبير النقدي عن أشكال تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وهي، من وجه آخر، التعبير عن نشاط المرافق العامة، في إنفاقها في الوجوه المختلفة، لتحقيق النفع العام.

والحالة هذه، فإن إعداد الموازنة يعتبر عملاً على درجة كبيرة من الأهمية السياسية؛ وعلى ذلك فإن النصوص الدستورية هي التي تولت رسم حدود الصلاحيات للسلطات الدستورية، في موضوع الموازنة، سواء أكان ذلك لجهة إعدادها، أم كان ذلك لجهة مهل عرضها على السلطة المختصة لأقرارها، والاجراءات الواجب اتخاذها، في حال التأخر في العرض أو الإقرار، أو في حال رفض الاقرار، وهي أمور سنأتي على ذكرها بالتفصيل في معرض بحثها في الفصول اللاحقة. ثم تأتي الناحية التقنية من إعداد الموازنة لتكون في خدمة التوجه السياسي العام، ولتضع هذا التوجه موضع التطبيق من خلال الموازنة.

---

(١) M. Bouvier, M-Ch. Esclassan, , J-P. Lassale. op. cit. p. 219.

الفصل الأول

دور السلطات الدستورية في إعداد الموازنة

البند الأول: مبادئ عامة

إن صلاحية اقتراح القوانين هي، بصورة عامة، صلاحية هامة. أما في المواضيع المالية، ولاسيما ما تعلق منها بالموازنة، فإن هذه الصلاحية تكتسب أهمية خاصة. فالموازنة تشكل وحدة متكاملة، وينبغي أن يجري إقرارها في مهل محددة.

والسلطة التي تتولى إعداد الموازنة تتمتع، بالضرورة، بالدور الرئيس في هذا الموضوع؛ وتتقدم على غيرها من السلطات. أما دور السلطة التي تناقش مشروع الموازنة وتقره، فهو دور ثانوي. فليس باستطاعة هذه السلطة، مهما تكن رغبتها، أن تقلب الخطة المالية السنوية التي تتضمنها الموازنة المقدمة إليها، رأساً على عقب. فكل ما تستطيعه، لا يتعدى وضع لمسات طفيفة على المشروع، لا تمس بنيته، ولا تعدّل في توجهه العام.

فإذا كان اقتراح القوانين على هذا القدر من الأهمية، ولا سيما ما تعلق منه بأمور الموازنة، فلمن تعود هذه الصلاحية؟

إذا جرى النظر إلى الموضوع، من ناحية سن القوانين، فإن اقتراحها ينبغي أن يعود إلى كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، على السواء. فإذا كانت الحكومة في وضع أفضل من الوضع الذي هو فيه مجلس النواب، لمعرفة حاجات البلاد، فإن الحكومة قادرة، أيضاً، على التغافل عن تلك الحاجات، فتهمل اقتراح الإجراءات التي تشبع تلك الحاجات. فيأتي دور مجلس النواب لتفادي ذلك المحذور.

فإذا كان الأمر كذلك، بالنسبة إلى اشتراع القوانين، بصورة عامة، فهل يصح تطبيق هذا المنطق على الموازنة، وتالياً على الأمور المالية؟

يبدو أن المسألة ليست كذلك، في هذا الموضوع. فإن حق اقتراح القوانين في الشؤون المالية بعامة، وفي شؤون الموازنة، بخاصة، إنما يعود للسلطة التنفيذية، من حيث المبدأ. وذلك لعدد من الاعتبارات:

١ ـ إن الموازنة ليست، في حقيقة الأمر، قانوناً، كما هي سائر القوانين. فقد اعتبرها بعضهم عملاً إدارياً. وهي، من وجهة النظر هذه، تدخل ضمن صلاحيات الحكومة.

٢ ـ إن الموازنة تتضمن الاجراءات التفصيلية للحكم والإدارة. وكل إجراء من تلك الإجراءات، يتطلب إنفاق أموال. فإذا ما تولى مجلس النواب إعداد الموازنة، فإن ذلك يعني نقل صلاحية الحكم والإدارة إليه؛ وفي ذلك خروج على مبدأ فصل السلطات، بل إلغاء له. فمبدأ الفصل بين السلطات لا يعني، في محصلة الأمور، سوى الحؤول دون حصر الصلاحيات في فرد، أو هيئة، حتى لا يجنح بها إلى الاستبداد.

٣ ـ إن الموازنة هي عبارة عن برنامج أعمال الحكومة، فلا يجوز، والحالة هذه، أن يتولى غيرها اعداد البرنامج لها. فلا يصح أن تكون الحكومة مسؤولة عن برنامج غيرها. فهي التي يجب أن تتولى إعداد برنامجها، وأن تتولى تنفيذه، حتى تكون، بالتالي، مسؤولة عنه[1].

٤ ـ إن الحكومة أقدر، من أية جهة أخرى، على معرفة الأوضاع الاقتصادية والمالية في البلاد، لما يتوافر لديها من معلومات دقيقة ـ أو هكذا هو المفروض ـ عن مختلف الإدارات والمرافق العامة، وعن احتياجاتها، لجهة النفقات. ولما يتوافر لديها من معلومات وإحصاءات ـ أو هكذا هو المفروض

---

(١) J. Laferrière et M. Waline op. cit. p.99.

أيضاً ـ عن إيرادات أملاك الدولة الخاصة، ومطارح الضرائب والرسوم المختلفة، وحاصلاتها المحتملة، لجهة الواردات[1].

٥ ـ إن الموازنة يجب أن تتسم بنوع من التنسيق، والملاءمة، بين مختلف مجالات الإنفاق؛ ولذلك، فإنه من العسير إعدادها من قبل هيئات كثيرة العدد، كما هو الحال بالنسبة إلى المجالس التمثيلية البرلمانية[2].

٦ ـ وبالنظر إلى أن مشروع الموازنة هو عبارة عن جردة باحتياجات الدولة، فإنه يجب أن تكون من اختصاص جميع الهيئات المؤهلة لجمع هذه الاحتياجات، وتقديرها بصورة تقريبية. ومن هنا، كان الدور الذي يؤديه كل وزير، في هذا المجال. وذلك لعدد من الاعتبارات، أهمها ما يلي:

- إن إعداد الموازنة التي تتمثل بمبالغ طائلة، تتجاوز بصفة آلاف المليارات، وتراعي عدداً كبيراً من مجالات الإنفاق، في ميادين شتى، وبتفاصيل كثيرة، مع ما يجب أن تكون عليه هذه المبالغ من توازن لجهة توفير الإيرادات اللازمة لتغطيتها، لا يمكن أن تكون ثمرة عمل جهة واحدة، لأنها تتجاوز إمكاناتها، أياً كانت هذه الإمكانات.

- إن كل وزير هو وحده المؤهل لمعرفة احتياجات وزارته، وما قد يلحق بها من إدارات ومصالح، تعمل تحت وصايته وإشرافه.

- إن الموازنة، بما هي برنامج عمل حكومي، لجهة ترجمة هذا البرنامج بأرقام محددة، يجب أن تكون من عمل الحكومة ككل، وهذا ما نص عليه قانون المحاسبة العمومية، بصورة صريحة، وذلك في المادة ١٨ منه التي قضت بأن «يقر مجلس الوزراء مشروع الموازنة بصيغته النهائية».

---

(١) ibid p. 100.
(٢) ibid. p. 100.

- إن الوزراء متساوون دستورياً فيما بينهم، ولذلك فإن إعطاء وزير بمفرده حق إعداد الموازنة، بما يؤمن له تفوقاً على غيره من سائر الوزراء، يتعارض مع أحكام الدستور، من حيث المبدأ. إلاّ أن ذلك لا يحول دون إيلاء أحد الوزراء مهمة التنسيق بين مختلف طلبات الإنفاق، بما يؤدي إلى إدراجها في مشروع واحد. والوزير المؤهل للقيام بهذه المهمة هو وزير المالية، وذلك للاعتبارات التالية:

- تشكل الموازنة وحدة متكاملة، بما هي تعبير عن برنامج واحد، مما يقتضي أن يتم إعدادها من وجهة نظر واحدة. وهذا يفترض أن تكون مطبوعة بطابع واحد، من قبل جهة واحدة.

- إن كل وزير يميل، تلقائياً، إلى المبالغة في تقدير احتياجات إدارته، معتبراً إياها ذات منفعة مطلقة، كما لو أنه ليس هناك من مرفق سواها، أو كما لو أن الايرادات متوافرة بدون حدود. ولكن إمكانات الموازنة محدودة في حقيقة الأمر. وإذا ما اقتصر الأمر على تجميع طلبات الإنفاق الواردة من مختلف الوزراء، دون المس بأي منها، فإننا نحصل ـ عندئذ ـ على مجموع مبالغ طائلة تتجاوز جميع إمكانات الإيرادات المتوافرة في البلاد، العادية منها، والاستثنائية.

ومن هنا اقتضى الأمر إجراء تعديلات على طلبات الإنفاق الواردة من الوزراء، لتخفيضها في ضوء الاحتياجات الفعلية والواقعية، بالمقارنة مع بعضها بعضاً، وفي ضوء الموارد المالية المتاحة مما يتطلب وجود وزير يتولى مهمة إقامة التوازن في الموازنة، الذي هو وزير المالية.

- إذا كان جميع الوزراء ينفقون، فإن هناك وزيراً واحداً للإيرادات، هو وزير المالية. وإذا كان أي إنفاق ليس سوى إنفاق لإيراد، فإن أي اعتماد جديد يفتح في الموازنة يستتبع، بالضرورة، إيجاد إيراد جديد.

وعليه، فإنه من الطبيعي أن يمارس وزير الواردات، الذي هو وزير المالية، الرقابة على طلبات زملائه، من الناحية المالية، ليدعوهم إلى تخفيض طلباتهم، لتتوافق مع إمكانات الواردات المتاحة.

وتجدر الإشارة، إلى الموقع المتميز الذي يحتله وزير المالية، والذي يتجلى بضرورة أخذ توقيعه على جميع المراسيم ذات المفاعيل المالية، مما اقتضى توسيع صلاحياته المالية، بما يجعله يناقش في أي عمل حكومي يستتبع أي إنفاق من الخزينة العامة.

البند الثاني: السلطات التي تتولى إعداد الموازنة في بعض البلدان

أولاً: في فرنسا

لم يستقر موضوع إناطة صلاحية إعداد الموازنة إلى سلطة معينة، على حال واحدة، في فرنسا. وإنما تناوبت على هذا الموضوع سلطات عديدة، وفق المراحل التي قطعتها الثورة في فرنسا، والحركات الدستورية التي واكبتها، استرشاداً بفلسفة الحكم التي صدرت عنها.

ـ **ففي المرحلة الأولى** من اندلاع الثورة، كان الحقد عارماً ضد السلطة التنفيذية. فجرت صياغة دستور العام ١٧٩١، من وحي هذا الموقف، فاستبعدت السلطة التنفيذية عن أي شأن مالي، وأوكلت هذه الأمور إلى الجمعية الوطنية وحدها.

ـ **وفي مرحلة ثانية**، في عهد القنصلية، فقد حصلت ردة فعل معاكسة، حيث صدر دستور السنة الثامنة من إعلان الجمهورية الأولى، وفق التقويم الجديد الذي تبنته الجمعية الوطنية المسماة convention، وأوكل إلى السلطة التنفيذية وحدها حق اقتراح القوانين المالية، بل أوكل إليها وحدها، حق اقتراح القوانين العادية.

ـ **وفي مرحلة ثالثة**، احتفظ دستور العام ١٨١٤ للملك، بحق اقتراح القوانين عامة، ومنها القوانين المالية، وأعطى الجمعية الوطنية حق تعديلها، ولكن ضمن حدود ضيقة. أما في الممارسة، فقد تجاوزت الجمعية الوطنية تلك الحدود، حتى تعطلت أحكام الدستور، في هذا الخصوص.

ـ **أما في عهد ملكية تموز**، فقد أقر دستور العام ١٨٣٠ للجمعية الوطنية حق اقتراح القوانين المالية، وحق تعديل مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، دون حدود. غير أن العرف بقي مستقراً، لجهة إعداد مشروع الموازنة، من قبل الحكومة، ولم يتعرض لسوى تعديلات طفيفة، من قبل الجمعية الوطنية.

أما في ظل الجمهورية الثانية، فقد توسع أعضاء السلطة التشريعية باستعمال الحق الذي حفظه لهم الدستور، باقتراح القوانين، إلى حد إساءة الاستعمال.

ـ **وفي ظل الإمبراطورية الثانية** التي تأسست على أنقاض الجمهورية الثانية، أثر الانقلاب الناجح الذي قاده لويس نابوليون بونابرت، الذي لقب، فيما بعد، باسم نابوليون الثالث، فقد جرى تعزيز دور السلطة التنفيذية، وفق أحكام دستور عام ١٨٥٢، ممثلة برئيس الدولة، فأعطي له وحده، حق اقتراح القوانين عامة، والقوانين المالية خاصة، ولم يترك للجمعية الوطنية سوى حق تعديلها، ضمن حدود ضيقة.

ـ **وفي مرحلة لاحقة**، أعيد التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في موضوع اقتراح القوانين، سواء ما تعلق منها بأمور الموازنة، أو أي قانون مالي آخر؛ أو ما تعلق منها بالقوانين العادية. فلكل منهما حق اقتراح القوانين. وفق الأحكام الدستورية الصادرة عام ١٨٧٥. أما في ما يتعلق بالموازنة تحديداً، فقد كانت الحكومة هي التي تعد الموازنة، وكان النواب يتدخلون في تعديلها، سواء عند مناقشتها في لجنة الموازنة، في الجمعية الوطنية، أو عند المناقشة العامة لها، في الجمعية الوطنية؛ فقد كان لكل نائب حق اقتراح القوانين، سواء أكان في موضوع النفقات، أم كان في موضوع الواردات. وقد أدت إساءة استعمال هذا الحق المعطى للنواب، باقتراح زيادة النفقات أو تخفيض الواردات، ليس من أجل صالح الدولة، وإنما من أجل مصالح انتخابية ضيقة، إلى إدخال تعديلات دستورية، بهذا الخصوص، عام ١٩٠٠، للحد من الإفراط في استعمال ذلك الحق.

ـ **وفي المرحلة الحالية**، في ظل الجمهورية الخامسة، استقرت صلاحية إعداد الموازنة بيد السلطة التنفيذية، فيجري إعداد الموازنة من قبل الحكومة، مع إعطاء دور بارز لوزير المالية، بإشراف رئيس الحكومة، الوزير الأول.

ثانياً: في الولايات المتحدة الأميركية.

كان إعداد الموازنة في الولايات المتحدة الأميركية، يعتبر مماثلاً لأعداد القوانين عامة، بل إنه كان يعتبر القانون الأهم. وعليه، فإن السلطة التشريعية هي التي كانت تتولى صلاحية إعداد الموازنة. وفضلاً عن ذلك، فإن خزينة الولايات المتحدة الفيدرالية، لم تكن تعوزها الموارد، بل كانت على العكس من ذلك، تفيض موجوداتها بأكثر من الحاجات إلى الإنفاق. فالمشكلة التي كانت تواجه الكونغرس ليس تغطية العجز في الموازنة، كما هو الحال في البلدان الأوروبية كافة، آنذاك، وإنما كيفية التصرف بالفائض عنها، بإيجاد أوجه الانفاق، لامتصاص هذا الفائض، المتأتي، بصورة أساسية، عن الرسوم الجمركية. فالخلل في الموازنة العامة الفيدرالية كان معكوساً في الولايات المتحدة الأميركية، عما هو عليه في البلدان الأوروبية.

ومع ذلك، فإن الأمر لم يكن منفلتاً من أي عقال، أو أية ضوابط، بالنسبة إلى أعضاء الكونغرس. فلقد كان للجنة المالية فيه اليد الطولى، في إعداد الموازنة، واردات ونفقات. وكان رئيس مجلس الممثلين، في الكونغرس، يقوم بدور المنسق، بين مختلف الجهات التي تتدخل في إعداد الموازنة، لجهة تقديم البيانات، والتقارير الاقتصادية، والمالية، المطلوبة. وهو مماثل لدور وزير الخزانة، أو المالية، في البلدان الأوروبية.

ولم يكن لرئيس الولايات المتحدة، باعتباره السلطة الإجرائية في الدولة، أي دور في إعداد الموازنة. وبقي الأمر على هذا الحال، إلى أن صدر قانون، في العام ١٩٢١، قضى بنزع صلاحية إعداد الموازنة من الكونغرس، وأولاها لرئيس الولايات المتحدة الذي أصبح يتمتع بصلاحيات واسعة، في هذا الخصوص، وأعطيت للكونغرس صلاحية المناقشة، وإقرار الحد الأعلى لتقديرات الموازنة، في الإنفاق.

الفصل الثاني

إعداد الموازنة في لبنان

البند الأول: السلطة التي تتولى إعداد الموازنة

١ ـ نصت المادة ٨٣ من الدستور على ما يلي:

«كل سنة، في بدء عقد تشرين الأول، تقدم الحكومة لمجلس النواب، موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويقترع على الموازنة بنداً بنداً».

ومفاد هذا النص، هو أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى إعداد الموازنة حصراً، في لبنان، دون أن يشاركها في ذلك سلطة أخرى.

٢ ـ نصت المادة ٨٤ من الدستور على ما يلي:

«ولا يجوز للمجلس، في خلال المناقشة بالميزانية، (الموازنة)، وبمشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية، أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه، في مشروع الموازنة، أو بقية المشاريع المذكورة، سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها، أو بطريقة الاقتراح. غير أنه يمكنه، بعد الانتهاء من تلك المناقشة، أن يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة».

ومفاد هذا النص، هو أن صلاحية السلطة التشريعية، في موضوع الموازنة، هي صلاحية مقيدة. فلا يجوز للمجلس أن يزيد الاعتمادات المطلوبة، أي أن يزيد في الإنفاق، سواء أكان ذلك في مشروع الموازنة، أو في مشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية، بأي شكل من الأشكال، بصورة تعديل يدخله عليها، أو بطريقة الاقتراح. وقد تكرّست هذا الأحكام بنص المادة ١١٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

غير أنه يجوز للمجلس إلغاء، أو تخفيض الاعتمادات، في مشروع الموازنة. كما يجوز له نقل هذه الاعتمادات، من بند إلى بند، أو من فصل إلى فصل، أو من باب إلى باب. كما نصّت على ذلك المادة ١١٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

أما بخصوص الواردات فليس من قيود على صلاحية السلطة التشريعية، في هذا الشأن، بل أن صلاحيتها فيها هي صلاحية مطلقة، وذلك استناداً إلى نص المادة ٨١ من الدستور التي قضت بما يلي:

«تفرض الضرائب العمومية، ولا يجوز إحداث ضريبة ما، وجبايتها، في الجمهورية اللبنانية، إلاّ بموجب قانون شامل، تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية، دون استثناء».

ومفاد هذا النص، أن السلطة التشريعية هي التي تتولى إحداث الضرائب، وإجازة جبايتها. مع الإشارة إلى أن مفهوم الضرائب، هنا، يؤخذ بالمعنى الواسع للعبارة، بما يشمل جميع التكاليف العمومية، من ضرائب ورسوم ومكوس، وما سوى ذلك من تسميات تفصيلية خاصة.

وبموازاة الشكل، نصت المادة ٨٢ من الدستور على أنه «لا يجوز تعديل ضريبة، أو إلغاؤها، إلاّ بقانون». والتعديل في الضريبة قد يطال تخفيضها كما قد يطال زيادتها.

البند الثاني: دور الوزارات في إعداد الموازنة

١ ـ نصت المادة ١٣ من قانون المحاسبة العمومية على أن «يضع كل وزير، قبل نهاية شهر أيار من السنة، مشروعاً بنفقات وزارته، عن السنة التالية. ويرسله إلى وزير المالية مشفوعاً بالمستندات، والاحصاءات، والايضاحات، اللازمة، لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، وذلك وفقاً لأصول يحددها وزير المالية».

ويستفاد من هذا النص القانوني ما يلي:

- على كل وزارة، أن تباشر بإعداد مشروع الموازنة المتعلقة بنفقاتها، في الأشهر الأولى من السنة؛ وذلك حتى تتمكن من إنجازه، ضمن المهلة القانونية المحددة بنهاية شهر أيار، من السنة.
- على كل وزارة، أن تبرر كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، بما يلزم من مستندات، واحصاءات، وإيضاحات.

- على كل وزارة، أن تراعي في إعداد نفقاتها، الأصول التي يحددها لها وزير المالية.

- يقتصر دور الوزارات في إعداد مشروع الموازنة على قسم النفقات منها، دون الواردات التي ينحصر تقديرها بوزير المالية؛ غير أن الوزراء الذين يقومون بطرح، أو جباية، بعض الواردات لحسابه، فإنهم يقدمون له تخميناتهم لتلك الواردات.

٢ ـ حيث أن على الوزارات أن تعد مشروع موازنات نفقاتها، وفقاً للأصول التي يحددها لها وزير المالية؛ مما يعني أن على وزير المالية أن يبادر، بداية، إلى إبلاغ الإدارات العامة المعنية تعميماً يحدد فيه التوجهات العامة في إعداد مشروع الموازنة.

واستناداً إلى هذا التعميم، تباشر الوحدات الإدارية التي تتولى شؤون المحاسبة، في الوزارات والإدارات المعنية، بإعداد مشروع الموازنة المطلوب، بعد أن تطلب من كل وحدة من الوحدات الإدارية في الوزارة، أو الإدارة، الإبلاغ عن احتياجاتها للعام المقبل؛ فتنسقها وحدة المحاسبة، (قسم أو دائرة، أو مصلحة أو مديرية) في مشروع واحد؛ وترفعه، إلى الوزير؛ فيوافق عليه كما جرى إعداده، أو يعدل فيه، وفقاً لما يرتئيه، وبما يتلاءم مع السياسة التي يكون قد رسمها للعمل في وزارته. ومن ثم يرسله إلى وزير المالية، مرفقاً بالمستندات والاحصاءات والايضاحات اللازمة لتبريره.

٣ ـ إن سياسة كل وزير في وزارته لا ينبغي أن تخرج عن الإطار العام للخطة التي تكون الحكومة قد رسمتها لنفسها ـ أو من المفترض أن تكون قد رسمتها لنفسها ـ بحيث يكون مشروع موازنة الوزارات، في الدولة، أجزاء من كل، تتكامل فيما بينها، لتشكل وحدة متجانسة، تصب باتجاه واحد، لتحقيق الغاية المرجوة منها.

وبخلاف ذلك، تتنافر الأجزاء، وتتعدد الانجاهات، وأحياناً تتعاكس، فتسير الأمور في آلة الدولة، على ما قدر الله، كالاعشى في عتمة الليل. نقول ذلك وفي ذهننا أن شيئاً من هذا القبيل يحصل أحياناً. فلا خطة مرسومة، وإنما تتأسس الموازنات المقبلة

على ما سلف منها، واحدة، بعد أخرى، بعد الأخذ بالاعتبار التغيرات التفصيلية والجزئية والتي هي ليست من الخطة في شيء.

٤ ـ صدر عن وزير المالية القرار رقم ١/٣٠٢٨ تاريخ ١٩٩٦/٤/١٦ يحدد فيه الأصول التي يجب اعتمادها في تحضير مشروع الموازنة (قسم النفقات)، ومحتوى كل بند من بنود الموازنة، والمستندات التي يجب إرفاقها، لتبرير طلبات الاعتمادات؛ وذلك وفق الجدول النموذجي لتقسيم نفقات الموازنة العامة الصادر بالقرار ١/٢٦٢٦ تاريخ ١٩٩٦/٣/٢٥ عن وزير المالية. وقد جرى تقسيم نفقات الموازنة العامة إلى أربع فئات هي:

- النفقات العادية أو الجارية.
- الأصول الثابتة، اكتساب الأصول الثابتة المادية.
- الأصول الثابتة، اكتساب الأصول الثابتة المالية.
- تسديد القروض.

وجرى تقسيم كل فئة إلى بنود، وتقسيم البند إلى فقرات، وتقسيم الفقرة إلى نبذات. كما جرى تقسيم نفقات الموازنة العامة، وفق تصنيف وظيفي، إلى أربعة مجالات هي:

١ ـ شؤون الإدارة العامة، وتشمل:

- السلطات العامة والخدمات العامة.
- الدفاع الوطني.
- الأمن والعدل.

٢ ـ خدمات المجتمع والخدمات الاجتماعية، وتشمل:

- التربية والتعليم.
- الصحة.
- الشؤون الاجتماعية.

ـ الإسكان وخدمات المجتمع.

ـ الثقافة والرياضة والإعلام.

ـ الشؤون الدينية.

٣ ـ الخدمات الاقتصادية.وتشمل:

ـ الشؤون الزراعية.

ـ الصناعة والطاقة.

ـ المواصلات والاتصالات.

ـ شؤون اقتصادية متنوعة.

٤ ـ نفقات غير قابلة للتوزيع، وتشمل:

ـ الدين العام.

ـ نفقات الموازنة المشتركة.

ـ احتياطي الموازنة.

(تراجع هذه القرارات في الملحق بهذا الكتاب).

البند الثالث: دور وزير المالية ووزارة المالية في إعداد الموازنة

١ ـ سبقت الإشارة إلى أن المباشرة بإعداد الموازنة تبدأ بمبادرة من وزير المالية، بإصدار تعميم، في أوائل السنة، إلى الوزارات والإدارات العامة، بشأن إعداد الموازنة عن السنة المقبلة. ونشير، على سبيل المثال، إلى التعميم رقم ١٢/١٨٢٠ تاريخ ٢٠٠٤/٥/٥ الصادر عن وزير المالية إلى الإدارات العامة، بشأن إعداد موازنة العام ٢٠٠٥. وقد تضمن هذا التعميم مقدمة، حول التوجه العام لبرنامج الحكومة المالي والاقتصادي، والأسس الواجب اعتمادها، في تحديد النفقات الجارية، والنفقات الاستثمارية.

٢ ــ بعد أن تنجز الوزارات، والإدارات العامة، مشاريع الموازنة الخاصة بكل منها، فإنها تودعها وزير المالية الذي يحيلها، إلى مديرية الموازنة ومراقبة النفقات، التي تتولى درس المشاريع المحالة إليها، وتسجيل الملاحظات بشأنها، ثم تحدد مواعيد، للجهات المعنية في الوزارات والإدارات العامة، للتداول معها، في شأن المشاريع المقدمة من قبلها، في ضوء التعليمات المعطاة لها من قبل وزير المالية. والتي تدور، في الغالب، حول ضبط الإنفاق، والحد من المبالغة فيه.

٣ ــ تتولى مديرية الموازنة ومراقبة النفقات، بالإضافة إلى ذلك، تقدير الواردات المرتقب تحصيلها خلال السنة المقبلة، بالتعاون مع مديرية الواردات في وزارة المالية، ومع سائر الإدارات التي تقوم بطرح، أو جباية، بعض الواردات الأخرى، غير الواردات التي تتولاها وزارة المالية.

وتجري المديرية المذكورة المقارنة، بين قسمي النفقات والواردات، في محاولة لتقليص شقة التباعد بينهما، توصلاً إلى تخفيض نسبة العجز في الموازنة، ما أمكنها ذلك.

٤ ــ تجدر الإشارة إلى أن تقديرات الواردات، يتم وفق الجدول النموذجي، لتقسيم واردات الموازنة العامة، الصادر بالقرار رقم ١/١٢٢٩ تاريخ ١٩٩٧/١٠/١١ عن وزير المالية، وفيه جرى توزيع الواردات إلى خمسة أبواب هي:

الباب الأول: الإيرادات الضريبية، ويتوزع إلى خمسة فصول هي:

- ضريبة على الدخل والأرباح ورؤوس الأموال.
- ضريبة على الأملاك.
- الرسوم الداخلية على السلع والخدمات.
- الرسوم على التجارة والمبادلات الدولية.
- الإيرادات الضريبية الأخرى.

الباب الثاني: الإيرادات غير الضريبية، ويتوزع إلى أربعة فصول هي:

ـ حاصلات من إدارات ومؤسسات عامة ومن أملاك الدولة الخاصة.

ـ الرسوم والعائدات الإدارية والمبيعات.

ـ الغرامات والمصادرات.

ـ الإيرادات غير الضريبية المختلفة.

الباب الثالث: حاصلات بيع الأصول الثابتة، ويتوزع إلى فصلين هي:

ـ حاصلات بيع الأصول الثابتة المادية.

ـ حاصلات بيع الأصول الثابتة المالية.

الباب الرابع: الهبات، ويتوزع إلى فصلين، هما:

ـ هبات مشروطة لتوظيفات.

ـ الهبات الجارية.

الباب الخامس: القروض، ويتوزع إلى فصلين هما:

ـ القروض الداخلية.

ـ القروض الخارجية.

٥ ـ بعد أن تفرغ مديرية الموازنة ومراقبة النفقات من درس مشروع الموازنة العامة، ومناقشته مع الوزارات والإدارات العامة كافة، وإدخال التعديلات اللازمة عليه، ترفعه إلى وزير المالية، مرفقاً بتقرير مفصل عن الأرقام الواردة فيه، في قسمي النفقات والواردات.

٦ ـ إذا جاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة، كان على وزير المالية أن يؤمن التوازن، باقتراح ما يراه ضرورياً من التدابير التالية:

ـ تخفيض النفقات.

ـ تغطية الفرق بمأخوذات من مال الاحتياط، إذا كان ذلك ممكناً.

ـ إيجاد موارد جديدة.

مع الإشارة إلى أن كل فصل جرى تقسيمه إلى بنود، وجرى تقسيم البند إلى فقرات، وجرى تقسيم الفقرة إلى نبذات.

(يراجع هذا القرار في الملحق بهذا الكتاب)*.

٧ ـ يقدم وزير المالية مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء، قبل أول أيلول، مشفوعاً بتقرير يحلل فيه الاعتمادات المطلوبة، والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وبين أرقام موازنة السنة الجارية.

٨ ـ يناقش مجلس الوزراء مشروع الموازنة المعروض عليه، من قبل وزير المالية، ويجري عليه ما يراه ضرورياً من تعديلات، ويقره في صيغته النهائية، ويودعه السلطة التشريعية، ضمن المهلة المحددة في الدستور، أي في بدء عقد تشرين الأول.

٩ ـ يقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية، قبل أول تشرين الثاني، تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد، وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة، وهو ما اصطلح على تسميته باسم فذلكة الموازنة.

---

* ملاحظة: استعدنا في هذا الفصل الإشارة إلى تقسيمات النفقات والواردات، والتصنيف الوظيفي للنفقات، تسهيلاً للإطلاع عليها، في معرض بحث طرائق إعداد الموازنة.

الفصل الثالث

تقدير النفقات والواردات في الموازنة العامة

البند الأول: أهمية التقدير وتقنياته العامة

لعل من أكثر المراحل أهمية، في إعداد الموازنة العامة، هي المرحلة التي تتعلق بتقدير النفقات والواردات، إذ أنها هي المرحلة التي يوضع فيها مشروع الموازنة ببنيته الأساسية، وتوجهاته العامة، والتفصيلية، موضع التنفيذ. بل أنها المرحلة التي تأخذ فيها الخيارات السياسية، والاقتصادية، والمالية، للحكومة، حيزها الحقيقي، في التطبيق الفعلي. وما عدا ذلك، تبقى تلك الخيارات عبارات في صياغة الكلام، غيرَ ذات تجسيد ملموس، على أرض الواقع. دون أن يعني ذلك أن الموازنة، بما هي برنامج نشاط القطاع العام، تستغرق كل دورة الاقتصاد في المجتمع. وإنما تبقى العامل الهام في تحديد بعض اتجاهات تلك الدورة، أو تحفيز بعضها الآخر، أو سد بعض النقص في المجالات التي يستنكف القطاع الخاص عن العمل فيها، إذا كانت في نطاق إشباع حاجات عامة، وما سوى ذلك من أمور، تجعل من الموازنة، بمعنى من المعاني، السقف الذي تعمل تحته مختلف القطاعات.

ومن هنا، تكتسب عملية تقدير النفقات والواردات، في الموازنة العامة، أهمية خاصة، ليس لجهة التقدير وحسب، وإنما لجهة أساليب التقدير، والعناصر التي ينبغي أخذها بالاعتبار عند إجرائه، ولاسيما بعد أن تنامى، بشكل سريع ومستمر، حجم الإنفاق العام، فغدا التفاوت واضحاً بين الأساليب التقليدية في التقدير التي تتلاءم مع حجم للموازنة لا يتعدى بنسبة ١٠٪ من الناتج الوطني القائم، وبين الدور التدخلي الكبير للدولة، في المجالات، والقطاعات كافة، من اقتصادية، ومالية، واجتماعية، وسواها، بما لها من تأثير مباشر، عاجل عليها، أو تأثير غير مباشر، آجل.

وعلى ذلك، ابتدعت طرق عديدة، لربط تقديرات الموازنة السنوية، بمرجعية أطول مدى في الزمن، وأعم وأشمل في الاتجاهات والأهداف. نذكر من ذلك،

الخطط، والبرامج، والموازنات الاقتصادية، وعقلنة خيارات الموازنة rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.).

وكانت الخطة plan أقدم الوسائل التي استخدمت في تقنيات إعداد الموازنة. فأهداف الخطة شكلّت المرجعية للموازنة؛ بحجمها الإجمالي، وتفصيلاتها الجزئية. وكان للخطة دوران: **أحدهما سياسي**، إذ كانت الحكومة تستند إليها كلما كان هناك توافق بين الموازنة وأهداف الخطة، لتبرير تقديراتها. كما كانت المعارضة تستند إليها أيضاً، في الحالة المعاكسة، كلما فقد ذلك التوافق بينهما. **والدور الآخر تقني**، لتوجيه النفقات الاستثمارية، في الدولة، في المنحى الذي يتلاءم مع الخطة.

وقد أدى وضع الخطط، والعمل بها، إلى بروز مفهوم «الموازنة الاقتصادية» budget économique التي تطمح لأن تشتمل على جميع النشاطات العامة والخاصة، والتي هي، بطبيعة الحال، في تآلف مع بعضها بعضاً. ومن الثابت، أن الموازنة العامة للدولة، هي على صلة وثيقة بالوضع الاقتصادي والاجتماعي السائد، بل هي مرتهنة له، متأثرة به. وهي، في الوقت نفسه، عنصر أساس في التأثير على هذا الوضع.

والحالة هذه، فقد غدا من المنطقي، أن يصار إلى تبيان الوضع الشامل في البلاد، بكل إمكانياته العامة والخاصة، ليصار إلى إجراء تقديرات الموازنة بالاستناد إلى تلك المعطيات. وذلك هو الهدف من المحاسبة الوطنية.

تلك هي الأسباب المضمرة لما قضت به الفقرة الثانية من المادة ١٨ من قانون المحاسبة العمومية التي نصت على ما يلي: «يقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية، قبل أول تشرين الثاني، تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد...».

وإذا كانت الموازنة العامة تستقي من معين موارد الأمة، فإنها تعود لتؤثر في مصادر هذه الموارد. وهذا ما جعل بعض المؤلفين الماليين من أمثال تاباتوني Tabatoni، و بروشيه Brochier يتكلمان عن «استراتيجيات الموازنة» stratégies budgétaires في التأثير على البنية الاقتصادية، وعلى الأوضاع الاقتصادية، استرشاداً بنظرية جون مينارد كينز John Minard Keynes.

ثم دخلت، في مجال تقديرات الموازنة العامة، تقنيات عديدة، كان في مقدمها «عقلنة خيارات الموازنة» rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.) انطلاقاً من المقولة التالية:

إن حاجات الدولة تتزايد باستمرار، تبعاً لتزايد تبعاتها، لأسباب عديدة، ليس أقلها تزايد السكان، وتزايد حاجاتهم، وكثرة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية وما تتخلف عنه من نتائج، وما سوى ذلك من أمور؛ هذا، في حين أن مواردها محدودة، وإن هي تزايدت، فبوتيرة أقل من وتيرة تزايد النفقات، ومن المقابلة بين منحنى النفقات ومنحنى الواردات، تنشأ الحاجة لعقلنة استخدام الواردات، وذلك بتخصيصها للنفقات الأكثر فائدة ومنفعة، وأحياناً، الأكثر إلحاحاً.

وأول ما نشأت هذه التقنية، فإنها نشأت في الولايات المتحدة الأميركية، على يد ماكنمارا Mc Namara، في مطلع عام ١٩٦١، عندما كان وزيراً للمالية، وكان من قبل مديراً عاماً، في مصانع فورد، فشاء استخدام أساليب الإدارة الحديثة المتبعة في القطاع الخاص، وتطبيقها في القطاع العام. وقد عرفت هذه التقنية، في الولايات المتحدة بهذه التسمية Planning, Programming, budgeting system (P.P.B.S.).

أي نظام التخطيط والبرمجة والموازنة، حيث يتعلق التخطيط بالمرحلة الاستراتيجية في تحديد الأهداف، على مدى طويل من الزمن نسبياً (خمس سنوات أو سبع سنوات...) من مثل الاعتناء بالحالة الصحية في البلاد، أو حماية البيئة... وتتعلق البرمجة بالمرحلة التكتيكية من تنفيذ الخطة، وتتناول إحصاء الوسائل الممكنة للوصول إلى تحقيق هدف معين، وتحليلها، ومقابلة هذه الوسائل بما يمكنها تحقيقه من الأهداف، من مثل المفاضلة بين الإنفاق على حملات الدعاية ضد التدخين، في إطار خطة الاعتناء بالحالة الصحية، أو زيادة الرسوم على التبغ؛ ومن ثم تحديد البرامج المعتمدة، توصلاً إلى تقدير التكاليف، ومن ثم إدخالها في الموازنة العامة. وقد تبنى الرئيس الأميركي جونسون هذه التقنية، في إعداد الموازنة، وتقدير النفقات، على

مجمل الإدارة الأميركية، وذلك عام ١٩٦٥، غير أنها أثارت ردود فعل سلبية عليها، من قبل الإدارة، والكونغرس، فتخلى عنها الرئيس نيكسون عام ١٩٦٩، واعتمد تقنية قريبة منها هي «الإدارة بواسطة الأهداف، (.management by objectives (M.B.O وحلت محلها لاحقاً، عام ١٩٧٦، طريقة الموازنة على قاعدة الصفر.. .budget base zero وأول ما جرى تطبيق هذه التقنية، عام ١٩٦٢، في وزارة الزراعة الأميركية. وأعجب بها الرئيس الأميركي جيمي كارتر، عندما كان رئيساً لولاية جورجيا، فاعتمدها عام ١٩٧١، وتتالى اعتمادها في ولايات أخرى، وهيئات مختلفة، كان من بينها وكالة الفضاء الأميركية (ناسا) .N.A.S.A واعتمدتها دول أخرى من مثل اليونان.

وتنطلق هذه التقنية من عدم اعتماد الموازنات السابقة أساساً لتقدير النفقات والواردات. فلا اعتمادات ثابتة، حتى يصار إلى النظر فيها كأساس، ثم يصار إلى إدخال بعض التعديلات عليها، تبعاً لما طرأ عليها من تغيرات، كرواتب الموظفين مثلاً. وعليه، فلا حقوق مكتسبة، وإنما يصار إلى الانطلاق من الصفر، فينظر في المسألة بكل جوانبها واحتياجاتها، دون الالتزام بالمعطيات القائمة كعنصر ضاغط لتقدير النفقات.

وتدور هذه التقنيات الحديثة في التقدير، ولاسيما تقدير النفقات، حول العلاقة بين الخدمة المؤادة، وطبيعتها، وجودتها، وجمهور المنتفعين بها، وما سوى ذلك من عناصر، وبين كلفتها على خزينة الدولة، أي على المكلفين بالضرائب والرسوم، في إطار التقييم والبحث عن عائد أعلى[1].

البند الثاني: تقدير الواردات

١ ـ إن المحذور الأساسي الذي ينبغي تلافيه، هو المبالغة في تقدير الواردات، بأكثر من حصيلتها الواقعية. إذ سرعان ما تتكشف هذه المبالغة، في أثناء تنفيذ

---

(١) J-Cl. Martinez et P. Di Malta op. cit. p.p. 220.

الموازنة، في خلال السنة، فيبدو العجز في الموازنة، بعد أن كانت قد قدمت على أنها متوازنة، أو يبدو العجز الحقيقي أكبر من العجز الوهمي الذي كان قناعاً مموهاً لها، لتمريرها خلسة، عن أعين الرأي العام، والمعارضة في الهيئات التمثيلية. وفي كلتا الحالتين ينبغي العمل سريعاً على استدراك هذا النقص الذي تبدّا على غير انتظار، بزيادة معدلات الضرائب المعمول بها، أو فرض ضرائب جديدة. ولهذه التدابير سيئات، منها العجلة في فرضها، دون إعطائها الوقت الكافي، للدرس والتحميص، واستكشاف الآثار والمفاعيل المترتبة عليها، ومنها الالتفات إلى الضرائب غير المباشرة، للاستنجاد بمطارحها، لسهولة التطبيق، وسرعة المردود.

ولا يعني ذلك، أن تقدير الواردات بأقل من حصيلتها الواقعية هو أسلم في التطبيق، ومبرأ من السيئات. فإذا فاضت الواردات الفعلية عن الواردات المقدرة ـ وهو أمر نادر الحصول ـ فإن معنى ذلك أن تمتلئ صناديق الخزينة بأموال المكلفين، المقتطعة من الثروة، دون فائدة، أي تعطيل جزء من الثروة عن الاستثمار والانتاج.

أما أصحاب نظرية «الموازنات الدورية» فيرون في هذا الفائض وفراً يمكن بواسطته تسديد العجز في سنوات الأزمة المقبلة. ويرى آخرون بأنه يمكن تخصيص الوفر لاستهلاك الديون المترتبة على الدولة.

أما الرأي الآخر، فيجد في هذا الفائض لقية سقطت من السماء، ويتناسى أنها من أموال المكلفين، فيبحث عن مجالات لإنفاقها دون التدقيق في المنفعة المطلوبة من أوجه هذا الإنفاق.

وبالإجمال، فإن المطلوب هو مراعاة الدقة في تقدير الواردات بما هو أقرب إلى الواقع، دون زيادة أو نقصان، مبالغ فيهما.

٢ ـ إذا كان الأمر كذلك، فما هي الأساليب المعتمدة لتقدير الواردات بصورة قريبة من الواقع؟.

بداية، قد يبدو تقدير الواردات أقل صعوبة من تقدير النفقات، من حيث أن وزيراً واحداً، هو وزير المالية، يتولى تقديرها، على خلاف تقدير النفقات التي تتعدد الجهات المتدخلة، بتعدد الوزارات والادارات المعنية، فضلاً عن الرغبة الجامحة لدى الجميع، في الحصول على أكبر قدر من الاعتمادات، لاعتبارات سياسية طاغية. غير أن الأمر ليس على ذلك القدر من البساطة والسهولة. فللمسألة صعوبتها وتعقيداتها، كما سنرى.

ونشير، بداية، إلى أنه يمكن تقسيم الواردات إلى قسمين اثنين:

ـ **الواردات الثابتة**، وهي الواردات التي لا تخضع كثيراً للتقلبات والتغيير. ومن هذه الواردات حاصلات أملاك الدولة، والرسوم والعائدات المتأتية من الشركات ذات الامتياز، وما أشبه ذلك.

غير أن هذه الواردات لا تشكل، بمجملها، شيئاً يذكر، من مجموع الواردات؛ فهي غير ذات شأن، وتبقى المشكلة مطروحة بالنسبة إلى الواردات الأخرى.

ـ **الواردات المتغيرة**، وهي التي لا يمكن ضبط حاصلاتها، بالنظر إلى عدد كبير من الأسباب والاعتبارات والظروف، وهي، جميعاً، لا يمكن التنبؤ بها أو التحكم فيها، إذ لا تنحصر هذه العوامل في داخل البلاد، وإنما تتعداها إلى أسواق العالم كافة، نظراً لشدة ارتباطها ببعضها بعضاً، وسرعة تأثرها وتأثيرها بأي اهتزاز تتعرض له، في أي بقعة من بقاع العالم.

وهذا النوع من الواردات هو عماد واردات الموازنة، كالرسوم الجمركية، والضريبة على القيمة المضافة، وضريبة الدخل، وسوى ذلك من ضرائب ورسوم؛ وجميعها يتأثر بحالة البلاد الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والأمنية.

وفي الحقيقة، إن هذا النوع من الواردات هو المقصود بصحة التقدير، أو قربه من الواقع، وقد استخدمت في شأنها عدة أساليب أهمها:

ـ أسلوب التقدير القياسي.

ـ أسلوب التقدير الوسطي.

ـ أسلوب التقدير المباشر.

ونفصل طرائق استخدام هذه الأساليب في ما يلي:

أ ـ أسلوب التقدير القياسي le procédé le la pénultième année.

ويمكن أن يطلق عليه أيضاً أسلوب التقدير الجزافي l'évaluation forfaitaire. وقد استخدم هذا الأسلوب، طيلة القرن التاسع عشر، في فرنسا، باستثناء بعض السنوات؛ وبقي معمولاً به، حتى سنة ١٩٣٨. وهذا الأسلوب يتوافق مع المفهوم الكلاسيكي للمالية العامة، كما أنه يتوافق مع الاقتصاد المستقر، بحيث أنه، عندما تعرضت اقتصادات بلدان العالم للهزات الاقتصادية والمالية، والأزمات النقدية، وأزمات التضخم، وتدني القوة الشرائية للنقد، تم الاستغناء عن استخدام هذا الأسلوب، ولم يبق معمولاً به، إلاّ بالنسبة إلى بعض الواردات البسيطة، من مثل حاصلات أملاك الدولة.

وبمقتضى هذا الأسلوب، يصار إلى إعداد الموازنة في سنة(س) عن السنة المقبلة(س + ١)، وذلك استناداً إلى قطع حساب الموازنة عن السنة (س ـ ١) حيث تكون المبالغ الفعلية لتحصيلات الواردات ولمدفوعات النفقات، قد عرفت بصورة دقيقة، فلا يكون من عمل في إعداد موازنة السنة المقبلة سوى إجراء بعض التعديلات والاضافات، وفقاً لمقتضيات الحال. وبهذا الاعتبار يكون إعداد الموازنة عملاً حسابياً آلياً، لا يأخذ بالاعتبار الأوضاع الاقتصادية، ومستجداتها الدائمة الحركة والتقلبات.

وهذا التناقض بين الثابت والمتغير، بين الأسلوب الآلي الجامد، وبين الأوضاع المتقلبة المتغيرة في حركة دائمة، هو الذي أدى إلى بعض التعديلات عليه، في محاولة لتصحيح النتائج غير الواقعية التي أسفر عنها استخدام هذا الأسلوب[1].

---

(١) J- Cl. Martinez et P. Di Malta op. cit. p. 211.

ب ـ أسلوب التقدير الوسطي.

يصدر هذا الأسلوب عن المفهوم ذاته الذي يستند إليه الأسلوب السابق، غير أنه، بدلاً من الرجوع إلى السنة الأخيرة التي جرى قطع حساب موازنتها، فإن القائلين به يرون الرجوع إلى عدد من السنوات السابقة التي جرى قطع حساب موازنتها، وأخذ المعدل الوسطي لهذه السنوات مجتمعة، والانطلاق منه لتقدير إيرادات الموازنة المقبلة.

أو أنه يصار إلى أخذ إيرادات السنة الأخيرة التي جرى قطع حساب موازنتها، ويرجع إلى عدد من السنوات السابقة، وتؤخذ السنة الأسبق منها أساساً، ثم يؤخذ المعدل الوسطي للزيادات الطارئة، ويضاف إلى إيرادات السنة الأخيرة، ثم يصار إلى تعديلها، وفقاً لمقتضيات الحال.

مثال ذلك، فلو فرضنا أن إيرادات رسم من الرسوم قد بلغ، في السنة الأخيرة المقطوع حساب موازنتها، ما مقداره ٣٨٠ مليون ليرة لبنانية، عام ٢٠٠٢ وكان قد بلغت حصيلة هذا الرسم ٣٠٠ مليون، عام ١٩٩٧، و٣٢٠ مليون عام ١٩٩٨ و٣٣٠ مليون عام ١٩٩٩، و٣٥٠ مليون عام ٢٠٠٠، و٣٧٥ مليون عام ٢٠٠١ فيؤخذ مبلغ ٣٨٠ مليون أساساً للتقدير ويضاف إليه المعدل الوسطي للزيادة الطارئة ابتداء من عام ١٩٩٧، سنة بعد سنة على الشكل التالي:

$$٣٨٠ + \frac{٢٠ \text{ (زيادة ٩٨ عن ٩٧)} + ١٠ \text{ (زيادة ٩٩ عن ٩٨)} + ٢٠ + ٢٥ + ٥}{٥} =$$

٣٩٦ مليون[1]*.

---

(١) J. Laferrière et M. Waline op. cit. p.p. 111,112.

* تمثل الأرقام: ٢٠ و١٠ و٢٠ و٢٥ و٥ الزيادة في حصيلة الرسم في السنة عن السنة التي قبلها. فزيادة الرسم في العام ٩٨ عن العام ٩٧ هي ٣٢٠ ـ ٣٠٠ = ٢٠ مليون، وهكذا..

ويؤخذ على هذا الأسلوب ما يؤخذ على الأسلوب السابق، فالماضي ليس بالضرورة دليلاً صالحاً للمستقبل، ولاسيما في عصر العولمة الحالي، حيث تُتناقل أخبارُ الأزمات، أينما حصلت، في بقاع الأرض في ثوان، وحتى قبل أن يرتد إليك طرفك، فتنقلب المعطيات رأساً على عقب، ولا تعود السنوات السابقة صالحة كمعيار في التقدير. ومن هنا كان اللجوء إلى ابتداع أساليب أخرى أكثر قرباً للواقع.

جـ ـ أسلوب التقدير المباشر. l'évaluation directe ou l'évaluation réelle.

ويطلق عليه أيضاً اسم أسلوب التقدير الواقعي. وهذا الأسلوب لا يعني أنه يضرب صفحاً عن الماضي، ولا ينظر فيه، بل إنه يسترشد به، ويستند إليه كأحد العناصر التي يأخذها بالاعتبار، إضافة إلى العناصر الأخرى التي تتعلق بحالة البلاد الاقتصادية والمالية، والإحصاءات الحديثة المتوافرة عنها، وكذلك التي تتعلق بمعرفة التشريعات الضريبية التي صدرت مؤخراً والتي أدخلت تعديلات على التشريعات القائمة قبلاً، وكذلك التي تتعلق بمعرفة المتغيرات الاقتصادية، في الداخل والخارج، من مثل حركة أسعار النفط، والمواد الأولية الأساسية، هذا فضلاً عن نتائج الكوارث الطبيعية، ولاسيما ما لها من تأثيرات على الوضع الاقتصادي الداخلي، وتأثيرات على الميزان التجاري، أو ميزان المدفوعات، كحالات الجفاف مثلاً، إضافة إلى تأثيرات الأحداث الأمنية والعسكرية الهامة (حرب الخليج ـ حرب العراق..).

وهكذا يتبين أن اعتماد هذا الأسلوب، يتطلب إلماماً واسعاً بالمتغيرات الاقتصادية، والمالية والعسكرية، وسواها، ليس على مستوى الداخل، وحسب، وإنما على مستوى العالم بأسره. كما يتطلب استخداماً علمياً ومجرداً للمعطيات المتوافرة، حتى يكون التقدير بعيداً عن الاستخدامات السياسية الخاصة، وأقرب ما يكون إلى الواقع.

٣ ـ أما أسلوب تقدير الواردات المتبع في لبنان، فهو أسلوب توفيقي يجمع بين الأساليب كافة. فقد نصت المادة ١٥ من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

«تقدر واردات السنة الجديدة استناداً إلى العنصرين التاليين:

أ ـ تحصيلات السنة الأخيرة التي أنجز مشروع قطع حسابها.

ب ـ تحصيلات الأشهر المنصرمة من السنة الجديدة.

ولوزير المالية أن يعدل التقدير على أساس أوضاع يعتمدها، على أن يبرر أسبابها».

ففي الفقرة الأولى من هذه المادة إشارة إلى الأسلوب القياسي، وفي الفقرة الثانية، إشارة إلى الأسلوب الوسطي، ولو في نطاق ضيق، أما في الفقرة الأخيرة فقد أعطيت لوزير المالية صلاحية التقدير المباشر، بما له من صلاحية تعديل التقدير المستند إلى النتائج التي أسفر عنها اعتماد الأسلوبين الأولين.

هذا على الصعيد القانوني، أما على الصعيد الواقعي، فإن حسن تطبيق هذا الأسلوب المرن المعتمد في القانون اللبناني، يبقى مرهوناً بتوافر المعلومات والاحصاءات؛ وهو أمر ما يزال يشكو منه لبنان، كما يبقى مرهوناً بالتجرد والابتعاد عن الخلفيات السياسية، وهو أمر ما يزال يشكو منه لبنان أيضاً. ففي غير مناسبة، كثيراً ما يرددون إن الرقم هو وجهة نظر في لبنان.

البند الثالث: تقدير النفقات

١ ـ تبقى مشكلة صحة التقدير مطروحة بالنسبة إلى النفقات، كما هي مطروحة بالنسبة إلى الواردات، وإن كان الأمر بصورة مغايرة بينهما. وتطرح المسألة، بالنسبة إلى تقدير النفقات، على وجهين متعاكسين، أحدهما، مبالغة الوزارات والإدارات العامة في تقدير حاجاتها للإنفاق، فيزيدون في تقدير النفقات، والآخر، محاولة وزير المالية، المسؤول عن تأمين التوازن في الموازنة ـ وفي الواقع تخفيف نسبة العجز فيها ـ ضغط تقدير النفقات ـ بمقابل المبالغة في تقدير الواردات، لإظهار عجز الموازنة

بأدنى مستوياته، على أن يصار لاحقاً، إلى إجراء التصحيحات اللازمة على اعتمادات النفقات، وفقاً للحاجة، فتكون عاصفة النقاشات السياسية العاتية قد مرت. وتكون قد هدأت استنفارات الرأي العام، ووسائل الإعلام في إيلائها الأولوية لمناقشات الموازنة، كموضوع راهن.

٢ ـ ليس من أساليب خاصة لتقدير النفقات، وإن كان الغالب، في هذه المسألة، هو أسلوب التقدير المباشر، دون إغفال الاستئناس بأسلوب التقدير القياسي، عند الاقتضاء، وفقاً لطبيعة النفقات المعنية.

فالنفقات، كما هو معروف، ليست من صنف واحد. فهناك النفقات التي تمثل الحد الأدنى من الاعتمادات التي تقدر الحكومة أنه لا غنى عنها، للاستمرار في أداء الخدمات العامة، وفق الشروط ذاتها التي كانت قائمة، في السنة السابقة التي صدّق عليها البرلمان، وأقرها. وهو ما يطلق عليه، في فرنسا، عبارة services votés، أي الخدمات المصوّت عليها، أو المقرة. ويصار إلى تقديرها بالرجوع إلى نفقات السنة السابقة، كأساس للتقدير، فتحذف منها النفقات ذات الصفة الطارئة، وغير القابلة للتجديد، من مثل نفقات أجراء الانتخابات البلدية والاختيارية، أو الانتخابات النيابية، أو التعويضات التي تدفع بمناسبة عامل طارئ، وتزاد عليها النفقات اللازمة لتصحيح اعتمادات السنة الجارية، من مثل نفقات ترقية الموظفين، أو مواجهة تعيين موظفين جدد[١].

٣ ـ أما النفقات الأخرى الجديدة، فهي تمثل الخيارات السياسية للحكومة، على الرغم من أن مبالغها لا تمثل سوى نسبة ضئيلة من مجموع اعتمادات الموازنة. وبالنظر إلى كونها تمثل إجراءات جديدة، فهي بالضرورة، لا مرجعية لها، في اعتمادات السنة السابقة. ومن هنا صعوبة تقديرها. وعندئذ يصار إلى الرجوع إلى عدد

---

(١) J. Cl. Martinez et P.Di Malta op. cit. p. 196.

من التوقعات المرتقبة، حول التطور الاقتصادي العام. على ذلك تكون الموازنة الاقتصادية le budget économique المستندة إلى معطيات المحاسبة الوطنية، مفيدة في تقدير تلك النفقات، إضافة إلى عدد آخر من العناصر التي يجب أن تدخل في عملية التقدير. نأخذ من ذلك، على سبيل المثال، النفقات العسكرية، حيث يجب أن يؤخذ بالحسبان الأمن الدولي، أو الإقليمي، والتكنولوجيا العسكرية المطلوبة، وهي عناصر يتداخل فيها السياسي بالتقني.

ومن ذلك يتبين أن الدقة في تقدير مثل هذه النفقات هي صعبة المنال[١].

٤ ــ بالاستناد إلى ما تقدم، يمكن تقسيم النفقات العامة إلى قسمين: النفقات الثابتة، والنفقات المتغيرة أو المتقلبة.

فالنفقات الثابتة هي لا تتغير من سنة إلى أخرى إلاّ ضمن حدود ضيقة، مما يجعل عملية تقديرها أقرب إلى أن تكون عملية تصحيح، بما يتلاءم مع المستجدات الطارئة على الوضع في السنة الجديدة.

أما النفقات المتغيرة أو المتقلبة، فهي التي لا يمكن تقديرها بسهولة، نظراً لارتباطها بالعديد من العناصر، والمعطيات التي لا يمكن معرفتها بدقة، أو التحكم فيها؛ وبالتالي، يتعذر تقديرها على أساس قاعدة ثابتة؛ من مثل نفقات شق الطرق، وبناء الجسور، وطبابة المرضى... إلخ.

٥ ــ وكما جرى تقسيم النفقات إلى قسمين: نفقات ثابتة، ونفقات متغيرة أو متقلبة، كذلك، فإنه جرى تقسيم الاعتمادات إلى قسمين أيضاً هي: الاعتمادات المحددة crédits limitatifs والاعتمادات التقديرية crédits évaluatifs.

---

(١) ibid p. 198.

والاعتماد هو الإجازة التي يعطيها مجلس النواب إلى الحكومة، لإنفاق مبلغ معين من المال، على وجهة معينة، وفي سنة معينة؛ والاعتماد هو إجازة بالإنفاق، دون أن تكون الحكومة ملزمة، من حيث المبدأ، به. وشأنها، في ذلك، شأن أية إجازة، فرخصة السوق، أو الصيد، تولي حاملها حق قيادة السيارة، أو الصيد، دون أن يكون ملزماً بذلك.

وليست جميع النفقات على هذا القدر من الحرية المتروكة للحكومة للقيام بها أو عدمه. وهي أمور سيصار إلى بحثها بالتفصيل، في موقعها من البحث لاحقاً.

٦ ـ أما تقدير النفقات في لبنان، فقد نصّت، بشأنه، المادة ١٣ من قانون المحاسبة العمومية، على ما يلي:

«يضع كل وزير، قبل نهاية شهر أيار من السنة، مشروعاً بنفقات وزارته، عن السنة التالية، ويرسله إلى وزير المالية، مشفوعاً بالمستندات والاحصاءات والإيضاحات اللازمة، لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، وذلك وفقاً لأصول يحددها وزير المالية..».

٧ ـ حدد وزير المالية الأصول الواجب اعتمادها في تحضير النفقات، من مشروع الموازنة، بموجب القرار رقم ١/٣٠٢٨ تاريخ ١٩٩٦/٤/١٦؛ على أن يعمل به ابتداء من موازنة العام ١٩٩٧؛ وحدد المستندات الواجب إرفاقها، لتبرير طلبات اعتمادات النفقات. وأوجب بأن يكون تبرير كل طلب اعتماد، أياً كان نوعه، وقيمته، بإحدى الطريقتين التاليتين.

أ ـ إما بملء جدول نموذجي، من الجداول المرفقة بقراره المذكور آنفاً (وعددها ٤٠ جدولاً)، عندما يكون هذا الجدول قد جرى تخصيصه لتبرير طلب الاعتماد المعني؛ على غرار الجدول أدناه.

مثلاً: جدول رقم ١ ـ لوازم مكتبية

الوزارة...

الادارة...

مشروع موازنة سنة...

الشرح	الكمية	سعر الوحدة	قيمة الاعتماد	تنسيب البند	ملاحظات
المجموع					
الاعتمادات المرصدة في موازنة السنة الجارية.					
الفرق (زيادة أو نقصان)					
المبالغ المصروفة فعلاً خلال السنة السابقة					

ب ـ وإما بتنظيم بيان إيضاحي، عند عدم وجود جدول نموذجي، لتبرير طلب الاعتماد المعني؛ على أن يتضمن هذا البيان المعلومات التالية:

ـ قيمة الاعتماد المطلوب.

ـ قيمة الاعتماد المرصد في موازنة السنة الماضية.

ـ قيمة الفرق بين الاعتمادين والأسباب المبررة.

مع إضافة الملاحظات التي ترتئيها الإدارة طالبة الاعتماد لتوضيح الطلب وتبريره.

٨ ـ جرى توزيع قسم النفقات من الموازنة وفقاً لما يلي:

الجزء الأول: النفقات العادية، ويشتمل على النفقات الضرورية لتسيير أعمال الإدارة.

الجزء الثاني: نفقات التجهيز والإنشاء ومساهمات الدولة الإنمائية، ويشتمل على نفقات التجهيز والإنشاء ومساهمات الدولة الإنمائية السنوية في الجزء الثاني(أ) ونفقات قوانين البرامج في الجزء الثاني(ب).

وجرى توزيع كل من الجزئين المذكورين إلى أبواب، ويقسم الباب إلى فصول، يختص كل منها بإدارة واحدة، أو بمشروع واحد؛ ويقسم الفصل إلى بنود، والبند إلى فقرات، والفقرة إلى نبذات، على النحو المبين آنفاً.

٩ ـ واستدراكاً لعدم الدقة في تقدير النفقات، فقد أفرد لاحتياطي الموازنة، باب خاص، ترصد فيه اعتمادات احتياطية للنفقات المشتركة بين عدة وزارات، كالأحكام النقدية والمصالحات.. وإذا نفدت الاعتمادات الخاصة بالأحكام النقدية والمصالحات، جاز للحكومة أن تفتح بمرسوم، يتخذ في مجلس الوزراء، الاعتمادات التكميلية اللازمة، وجاز لها أن تفعل الأمر نفسه، في حال نفاد الاعتمادات المرصدة لمعاشات التقاعد وتعويضات الصرف من الخدمة.

ويرصد في باب احتياطي الموازنة، اعتماد احتياطي يستعمل لتغذية بنود الموازنة التي نفدت اعتماداتها، أو لفتح اعتمادات استثنائية لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصلاً أي اعتماد في الموازنة.



الباب الرابع

اقرار الموازنة

أو

التصويت على الموازنة

ونتائجه

l'adoption du budget

ou

le vote du budget



بعد أن يفرغ مجلس الوزراء من دراسة مشروع الموازنة، بالصيغة التي أعده بها وزير المالية، ويُدْخِل ما يراه ضرورياً من تعديلات على هذا المشروع، بما يجعله مشروع الحكومة، كسلطة دستورية، فإنه يحيله إلى مجلس النواب، لدرسه وإقراره، ليصار، لاحقاً، إلى المباشرة بتنفيذ الموازنة بالصيغة النهائية التي أقرت بها.

وعلى ذلك، فإننا سنتناول بالبحث المسائل الثلاث التالية:

- الصيغة التي يعرض بها مشروع الموازنة على السلطة التشريعية.

- درس مشروع الموازنة من قبل السلطة التشريعية، وإقراره.

- نتائج إقرار الموازنة، وما يطرأ على الموازنة من تعديلات، بعد إقرارها.

الفصل الأول

الصيغة التي يعرض بها مشروع الموازنة على السلطة التشريعية

يشتمل مشروع الموازنة العامة، بالصيغة التي يحال بها إلى السلطة التشريعية، على مستندين أساسيين اثنين هما:

- مشروع قانون الموازنة العامة، والجداول الإجمالية والتفصيلية الملحقة.
- خطاب الموازنة، أو التقرير المالي والاقتصادي الذي تبرر فيه الحكومة إعداد الموازنة بالصيغة التي قدمت بها إلى السلطة التشريعية.

البند الأول: مشروع قانون الموازنة والجداول الملحقة

نصت المادة ٣ من قانون المحاسبة العمومية على أن الموازنة تتألف من قانون الموازنة، والجداول الإجمالية والتفصيلية الملحقة به. ويصار إلى تطبيق هذا النص القانوني، على الوجه التالي:

أولاً ــ مشروع قانون الموازنة.

يتضمن مشروع قانون الموازنة الأحكام التالية:

١ ــ **أحكام أساسية دائمة**، تتكرر في كل سنة، وتتعلق بالأمور التالية:

- تحديد السنة المالية للموازنة العامة، والموازنات الملحقة، التي تبتدئ في أول كانون الثاني، وتنتهي في ٣١ كانون الأول من السنة المعنية.

- فتح الاعتمادات، في الموازنة العامة، والموازنات الملحقة، وتبين فيها الاعتمادات الإجمالية للجزئين، الأول والثاني، من الموازنة العامة، والاعتمادات الإجمالية، لكل موازنة ملحقة، وفقاً للجداول الإجمالية، الملحقة بمشروع القانون.

- تقدير الواردات الإجمالية للموازنة العامة، بجزئيها، الجزء الأول، ويتعلق بالواردات العادية، والجزء الثاني، ويتعلق بالواردات الاستثنائية. وتقدير الواردات

الإجمالية، لكل موازنة ملحقة، بما يعادل الاعتمادات المفتوحة، بمقتضى المادة الثانية، من مشروع القانون وفقاً للجداول الإجمالية الملحقة به.

- إجازة جباية مختلف الضرائب، والرسوم، والحاصلات، والعائدات، المبينة في الجداول الملحقة بمشروع القانون، وذلك وفقاً لأحكام هذا المشروع، بعد إقراره، ولأحكام القوانين النافذة.

٢ ـ أحكام أخرى مختلفة:

- بعض هذه الأحكام له طابع سنوي موقت، كالإجازة بالاستقراض، وتحديد كيفية تسديد القروض، وفتح الاعتمادات الاستثنائية، تطبيقاً للمادة ٨٥ من الدستور، وتدوير الاعتمادات...
- وبعضها يتعلق، أحياناً، بقوانين البرامج، لجهة تعديل اعتمادات الدفع الخاصة، بكل منها.
- وبعضها يتعلق، بتعديل بعض القوانين الضريبية، والمالية، أو استحداث ضرائب جديدة.
- وبعضها ليس له أية علاقة بالموازنة وتطبيقها، أو بالقوانين المالية. من مثل الإجازة ببيع العقارات لبعض الإدارات والبلديات، وتعديل الملاكات الإدارية، والأحكام الخاصة بوكالات نقل ملكية المركبات.. وسوى ذلك من أمور، ترد في بعض مشاريع قوانين الموازنات.

ثانياً ـ الجداول الملحقة

يلحق بمشروع قانون الموازنة جداول إجمالية، وجداول تفصيلية، بالنفقات والواردات، للموازنة العامة، ولكل من الموازنات الملحقة، نبينها، في ما يلي:

١ ـ جداول النفقات

أ ـ جداول النفقات الإجمالية (موزعة على الأبواب والأجزاء).

ـ نصت المادة ٢٠ من قانون المحاسبة العمومية على تقسيم النفقات إلى جزئين:

الجزء الأول، ويحتوي على النفقات العادية.

الجزء الثاني، ويحتوي على نفقات التجهيز والإنشاء، ومساهمات الدولة الإنمائية.

ـ ونصت المادة الخامسة، من قرار وزير المالية، رقم ٣٠٢٨/ ١ تاريخ ١٩٩٦/٤/١٦، (أصول تحضير الموازنة)، على أن يشتمل الجزء الثاني، على نفقات التجهيز والإنشاء ومساهمات الدولة الإنمائية السنوية، في الجزء الثاني(أ)، وعلى نفقات قوانين البرامج في الجزء الثاني(ب).

ـ كما نصت المادتان ٢١ و٢٢، من قانون المحاسبة العمومية على أن يوزع كل من الجزئين المذكورين، من قسم النفقات إلى أبواب، وأن يقسم الباب إلى فصول، يختص كل منها بإدارة واحدة، أو مجموعة من الإدارات، أو بمشروع واحد، أو مجموعة من المشاريع، ويقسم الفصل إلى بنود، يختص كل منها بنفقات من نوع واحد، أو نفقات متشابهة، ويقسم البند، عند الاقتضاء، إلى فقرات. على أن يعتمد، في تقسيم الاعتمادات، جدول نموذجي، يحدد بقرار من وزير المالية. والقرار المعمول به، حالياً، هو القرار رقم ١/٢٦٢٦ تاريخ ١٩٩٦/٣/٢٥*

ـ على ذلك، يلحق بمشروع قانون الموازنة، أربعة جداول إجمالية للنفقات، واحد منها، للموازنة العامة، مع إجمالي النفقات للموازنات الملحقة. وجدول إجمالي للنفقات، لكل من الموازنات الثلاث الملحقة، موزعة حسب الفصول، بصورة إجمالية. وهي:

ـ موازنة وزارة الاتصالات.

---

* يراجع هذا القرار في قسم الملاحق، من هذا الكتاب.

- موازنة مديرية اليانصيب الوطني.

- موازنة المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري.

- يتضمن الجدول رقم(١) بياناً بالاعتمادات الإجمالية، المرصدة في الموازنة العامة، موزعة على الأبواب، وعددها، حالياً، ٢٨ باباً، بمعدل باب لكل وزارة، وباب لكل من: رئاسة الجمهورية، ومجلس النواب، ورئاسة مجلس الوزراء، والمجلس الدستوري، وباب لكل من:

- الديون المتوجبة الأداء.
- معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة.
- احتياطي الموازنة.

يلي ذلك باب واحد، لكل موازنة ملحقة، وعددها ثلاث موازنات، كما سبقت الإشارة.

جدول رقم (١) للموازنة العامة لعام ٢٠٠٤ باعتماد قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة موزعة على الأبواب

(بآلاف الليرات)

رقم الباب	بيان الأبواب	الجزء الأول	الجزء الثاني	مجموع النفقات المقدرة
١	رئاسة الجمهورية	٣,٤٧٠,٠٠٠	٤٤٥,٠٠٠	٣,٩١٥,٠٠٠
٢	مجلس النواب	٤١,٧٦٦,٥٠٠	١,٢٠٨,٠٠٠	٤٢,٩٧٤,٥٠٠
٣	رئاسة مجلس الوزراء	٢٦٨,٧٢٠,٨٩٤	٢٨٢,٢٠٥,٤١٩	٥٥٠,٩٣٦,٣١٣
٤	المجلس الدستوري	١,٧٠٠,٣٩٠	٣,٠٠٠	١,٧٠٣,٣٩٠
٥	وزارة العدل	٤٥,٢٣٥,٥٧٥	٢٧٤,٠٠٠	٤٥,٥٠٩,٥٧٥
٦	وزارة الخارجية والمغتربين	٩٣,٨١٢,٢٠٠	٢,٧٥٠,٠٠٠	٩٦,٥٦٢,٢٠٠
٧	وزارة الداخلية والبلديات	٣٨٥,٨٩٨,١٧٢	١٩,٧٢٣,٧٥٠	٤٠٥,٦٢١,٩٢٢
٨	وزارة المالية	٧٨,١٦٩,٧٣٨	١٣,٤٩٥,٠٠٠	٩١,٦٦٤,٧٣٨
٩	وزارة الأشغال العامة والنقل	٤٨,٠٥١,١٥٦	١٤٢,٨٥٩,٠٠٠	١٩٠,٩١٠,١٥٦
١٠	وزارة الدفاع الوطني	٧٩٥,٣٠٥,٢٥٠	٢٣,٣٨٥,٠٠٠	٨١٨,٦٩٠,٢٥٠
١١	وزارة التربية والتعليم العالي	٨٣٤,٥٣٦,٥٦٤	٢٩,٦٢٨,٠٠٠	٨٦٤,١٦٤,٥٦٤
١٢	وزارة الصحة العامة	٣٤٣,٥٧٧,٧٤٨	١,٠٣٥,٠٠٠	٣٤٤,٦١٢,٧٤٨
١٣	وزارة الاقتصاد والتجارة	٢٧,٢٧٠,٥٧٠	٧٠,٠٠٠	٢٧,٣٤٠,٥٧٠
١٤	وزارة الزراعة	٣٧,٧٥٨,٥٦٦	٣,٥١٣,٠٠٠	٤١,٢٧١,٥٦٦
١٥	وزارة الاتصالات	١٢,٣٩١,٢٥٠	٠	١٢,٣٩١,٢٥٠
١٦	وزارة العمل	٥٨,٢٨٣,٩٦٢	٦٢,٠٠٠	٥٨,٣٤٥,٩٦٢
١٧	وزارة الإعلام	٢٤,٠٧٤,٥٠٠	٣,٠٦٤,٠٠٠	٢٧,١٣٨,٥٠٠
١٨	وزارة الطاقة والمياه	٦,٦٦١,٣٠٠	١١٦,٧٦٩,٠٠٠	١٢٣,٤٣٠,٣٠٠
١٩	وزارة السياحة	١٣,٥٠٦,٥٨٠	٧٠,٠٠٠	١٣,٥٧٦,٥٨٠
٢٠	وزارة الثقافة	١٦,٤٤١,٨٣٤	٤,٠٠٠,٥٠٠	٢٠,٤٤٢,٣٣٤
٢١	وزارة البيئة	٣,٣٤٥,٠٠٠	١,٥٣٣,٠٠٠	٤,٨٧٨,٠٠٠
٢٢	وزارة المهجرين	٦,١٢٢,٥٠٠	٤٥,٠٠٠	٦,١٦٧,٥٠٠
٢٣	وزارة الشباب والرياضة	٩,٢١٩,٥٠٠	١٠,٠٥٣,٠٠٠	١٩,٢٧٢,٥٠٠
٢٤	وزارة الشؤون الاجتماعية	١٠٨,٨٩٨,٨٧٣	٢٩,٠٠٠	١٠٨,٩٢٧,٨٧٣
٢٥	وزارة الصناعة	٦,٧٩١,٥٤٠	٤٠٣,٠٠٠	٧,١٩٤,٥٤٠
٢٦	الديون المتوجبة الأداء	٤,٣٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٠	٤,٣٠٠,٠٠٠,٠٠٠
٢٧	معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة	١,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٠	١,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠
٢٨	احتياطي الموازنة	١٧٢,٣٥٧,١٦٩	٠	١٧٢,٣٥٧,١٦٩
	مجموع الموازنة العامة	٨,٧٤٣,٣٦٧,٣٣١	٦٥٦,٦٣٢,٦٦٩	٩,٤٠٠,٠٠٠,٠٠٠
١٠٨	مديرية اليانصيب الوطني	٨١,٩٨٦,٠٠٠	١٤,٠٠٠	٨٢,٠٠٠,٠٠٠
١١٣	المديرية العامة لحبوب والشمندر السكري	٥٣,٩٨٩,٠٠٠	٣١١,٠٠٠	٥٤,٣٠٠,٠٠٠
١١٥	الاتصالات	١,٣٤٧,٣٠٩,١٥٧	٥٥,٣٩٥,٠٠٠	١,٤٠٢,٧٠٤,١٥٧
	مجموع الموازنات الملحقة	١,٤٨٣,٢٨٤,١٥٧	٥٥,٧٢٠,٠٠٠	١,٥٣٩,٠٠٤,١٥٧
	المجموع العام	١٠,٢٢٦,٦٥١,٤٨٨	٧١٢,٣٥٢,٦٦٩	١٠,٩٣٩,٠٠٤,١٥٧

جدول رقم ٢

جدول إجمالي بالاعتمادات المرصدة لموازنة الاتصالات لعام ٢٠٠٤

(بآلاف الليرات)

رقم الفصل	تعيين الفصول	الاعتمادات المرصدة لعام ٢٠٠٤			
		الجزء الأول	الجزء الثاني (أ)	الجزء الثاني (ب)	المجاميع
١	نفقات التجهيز والإنشاء	٦،٤٣٩،١٠٠	١٨،٥١٠،٠٠٠		٢٤،٩٤٩،١٠٠
٢	نفقات الصيانة والاستثمار	١٣٨،١٨٦،٥٠٠	٣٥،١٧٠،٠٠٠		١٧٣،٣٥٦،٥٠٠
٣	المصلحة الإدارية المشتركة	١٦،٣١٠،٠٠٠	١،٦٩٥،٠٠٠		١٨،٠٠٥،٠٠٠
٤	إدارة المراقبة العامة	٢٣١،٠٠٠	٢٠،٠٠٠		٢٥١،٠٠٠
٥	الديون المتوجبة الأداء				
	مخصصات الخزينة العامة	١،١٥٠،٠٠٠،٠٠٠			١،١٥٠،٥٠٠،٠٠٠
	تعويضات نهاية الخدمة	٥٠٠،٠٠٠			
٦	أحكام قضائية ومصالحات				٠
٧	احتياطي الموازنة	٣٥،٦٤٢،٥٥٧			٥٣،٦٤٢،٥٥٧
١٠	المديرية العامة للإنشاء والتجهيز والمديرية العامة للصيانة والاستثمار				٠
	المجاميع	١،٣٤٧،٣٠٩،١٥٧	٥٥،٣٩٥،٠٠٠		١،٤٠٢،٧٠٤،١٥٧
	أرقام موازنة ٢٠٠٤	١،٤٠٢،٧٠٤،١٥٧			
	أرقام قانون موازنة ٢٠٠٣	١،٢٤٨،٢٩٠،٦٦٥			
	الزيادة	١٥٤،٤١٣،٤٩٢			
	النسبة المئوية	٪١٢،٣٧			

جدول رقم ٣

جدول إجمالي بالاعتمادات المرصدة لموازنة مديرية اليانصيب الوطني لعام ٢٠٠٤

رقم الفصل	تعيين الفصول	الاعتمادات المرصدة لعام ٢٠٠٤ (بآلاف الليرات)		
		الجزء الأول	الجزء الثاني	المجاميع
١	مديرية اليانصيب الوطني	٨١،٤٦٣،٢٤٠ (منها ٤٧ مليار مخصصات الخزينة العامة)	١٤،٠٠٠	٨١،٤٧٧،٢٤٠
٢	الديون المتوجبة الأداء	٠		
٣	أحكام قضائية ومصالحات	٠		
٤	احتياطي الموازنة	٥٢٢،٧٦٠		٥٢٢،٧٦٠
	المجاميع	٨١،٩٨٦،٠٠٠	١٤،٠٠٠	٨٢،٠٠٠،٠٠٠
	أرقام موازنة ٢٠٠٤	٨٢،٠٠٠،٠٠٠		
	أرقام قانون موازنة ٢٠٠٣	٨١،٨٠٠،٠٠٠		
	الزيادة	٢٠٠،٠٠٠		
	النسبة المئوية	٪٠،٢٤		

جدول رقم ٤

جدول إجمالي بالاعتمادات المرصدة لموازنة المديرية

العامة للحبوب والشمندر السكري لعام ٢٠٠٤

رقم الفصل	تعيين الفصول	الاعتمادات المرصدة لعام ٢٠٠٤ (بآلاف الليرات)		
		الجزء الأول	الجزء الثاني	المجاميع
١	مديرية الحبوب والشمندر السكري	٥٢،٩٠٥،٠٣١	٣١١،٠٠٠	٥٣،٢١٦،٠٣١
٢	أحكام قضائية ومصالحات	٠		
٣	احتياطي الموازنة	١،٠٨٣،٩٦٩		١،٠٨٣،٩٦٩
٤	وفر الموازنة (مال الاحتياط)	٠		
	المجاميع	٥٣،٩٨٩،٠٠٠	٣١١،٠٠٠	٥٤،٣٠٠،٠٠٠
	أرقام موازنة ٢٠٠٤	٥٤،٣٠٠،٠٠٠		
	أرقام قانون موازنة ٢٠٠٣	٤٢،٣٨٣،٢٢٠		
	الزيادة	١١،٩١٦،٧٨٠		
	النسبة المئوية	٪٢٨،١٢		

جداول النفقات الإجمالية (موزعة حسب التصنيف الاقتصادي).

يتضمن مشروع الموازنة بيانات إجمالية موزعة حسب البنود، وفق ما هو مبين في الجدول التالي.

إجمالي النفقات ٢٠٠٤

بآلاف الليرات

الرمز	الشرح	القيمة
١١	مواد استهلاكية	١٦٢،٩٤٤،٢٥٦
١٢	خدمات استهلاكية	١١٢،٤٤٤،٠٢٦
١٣	المخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها	٢،١٦١،٩٣٠،٤٥٠
١٤	التحويلات	١،٥٨٢،٥٩٣،٨٦١
١٦	نفقات مختلفة	٢٦٥،٢٤٧،٥٦٩
١٧	النفقات المالية	٤،٣٠٠،٠٠٠،٠٠٠
١٨	النفقات الطارئة والاستثنائية	١٥٨،٢٠٧،١٦٩
	النفقات الجارية	٨،٧٤٣،٣٦٧،٣٣١
٢٢١	أراضي	١٢٥،٠٠٠
٢٢٢	أبنية	٤،٠٠٠،٠٠٠
٢٢٣	استملاكات لانشاء وأشغال الطرق والمرافئ والمطارات	٣،٢٥٠،٠٠٠
٢٢٤	استملاكات للإنشاءات المائية	٣،٨٠٠،٠٠٠
٢٢٥	استملاكات للإنشاءات الكهربائية	
٢٢٦	تجهيزات	٥٥،٤٧١،٠٥٠
٢٢٧	إنشاءات قيد التنفيذ	٤٩١،٣٨٥،٠٠٠
٢٢٨	صيانة	٦٤،٠٢٦،٦١٩
٢٢٩	نفقات أخرى تتعلق بالأصول الثابتة المادية	٣٤،٥٧٥،٠٠٠
	اكتساب الأصول الثابتة المادية	٦٥٦،٦٣٢،٦٦٩
٢٥١	اكتساب سندات المشاركة	
٢٥٢	السلفات الطويلة الأجل والأصول الثابتة المالية الأخرى	
٢٥٣	القروض التي تعقدها الدولة لصالح الغير	
	اكتساب الأصول الثابتة المالية	
	الأصول الثابتة	٦٥٦،٦٣٢،٦٦٩
٣٧١	تسديد سندات خزينة خارجية	
٣٧٢	تسديد ديون خارجية	
	تسديد قروض معقودة من الدولة لصالح الخزينة: قروض خارجية	
	تسديد القروض	
	المجموع العام	٩،٤٠٠،٠٠٠،٠٠٠

يلي ذلك جداول إجمالية بالنفقات أكثر تفصيلاً، أي وفق تنسيب البند، والفقرات والنبذات.

ب ـ جداول النفقات التفصيلية

أما جداول النفقات التفصيلية فهي تتضمن الاعتمادات المرصدة في كل جزء، موزعة حسب الأبواب المشار إليها آنفاً، وفي كل باب يصار إلى تفصيل الاعتمادات حسب الفصول، والبنود، والفقرات، والنبذات، الخاصة بكل منها.

ويتصدر كلَ باب جدولٌ إجمالي بالاعتمادات المرصدة له، في الجزئين الأول والثاني، مع مقارنة بالاعتمادات المرصدة في موازنة السنتين السابقتين، مع الإشارة إلى نسب التغيير الحاصل، زيادة أو نقصاناً، والإشارة إلى نسب الاعتمادات المرصدة في الباب إلى مجموع الموازنة، مع خدمة الدين العام، وبدونها.

وننشر صورة عن اعتمادات الباب الأول، الخاص برئاسة الجمهورية، على سبيل المثال.

وننشر، على سبيل المثال، الجدول التفصيلي للبند رقم ١١، مواد استهلاكية، في نفس الباب الأول، لرئاسة الجمهورية. وعلى غراره تكون سائر الجداول التفصيلية، في جميع أبواب الموازنة.

رقم الباب في الموازنة رقم ١

رئاسة الجمهورية

المديرية العامة لرئاسة الجمهورية

تطور الموازنة ٢٠٠٢ ـ ٢٠٠٣ وقانون موازنة ٢٠٠٤ (بآلاف الليرات)

	الإدارة	قانون موازنة ٢٠٠٢		قانون موازنة ٢٠٠٣		قانون موازنة ٢٠٠٤	
		الجزء الأول	الجزء الثاني	الجزء الأول	الجزء الثاني	الجزء الأول	الجزء الثاني
١	المديرية العامة لرئاسة المهورية	٣،٢١٨،٦٧٥	٥٠٦،٨١٣	٢،٩١٠،٠٠٠	٤٤٥،٠٠٠	٣،٤٧٠،٠٠٠	٤٤٥،٠٠٠
	المجموع العام	٣،٧٢٥،٤٨٨		٣،٣٥٥،٠٠٠		٣،٩١٥،٠٠٠	
		النسبة إلى مجموع الموازنة مع خدمة الدين ٠،٠٣٪		النسبة إلى مجموع الموازنة مع خدمة الدين ٠،٠٤٪		النسبة إلى مجموع الموازنة مع خدمة الدين ٠،٠٤٪	
		النسبة إلى مجموع الموازنة بدون خدمة الدين ٠،٠٧٪		النسبة إلى مجموع الموازنة بدون خدمة الدين ٠،٠٧٪		النسبة إلى مجموع الموازنة بدون خدمة الدين ٠،٠٨٪	

وننشر، على سبيل المثال، الجدول التفصيلي للبند رقم ١١، مواد استهلاكية، في نفس الباب الأول، لرئاسة الجمهورية. وعلى غراره تكون سائر الجداول التفصيلية، في جميع أبواب الموازنة:

الجزء: ١ الجزء الأول

الباب: ١ رئاسة الجمهورية

الوظيفة: ١١٢ السلطات العامة

بآلاف الليرات

بند	بيان التبويب		النفقات المقدرة لعام ٢٠٠٤
١١	مواد استهلاكية		
	١ لوازم مكتبية		
	١ قرطاسية		٢٥,٠٠٠
	٢ كتب ومراجع وصحف		٤٠,٠٠٠
	٩ لوازم مكتبية أخرى		٣٥,٠٠٠
		مجموع الفقرة رقم ١	١٠٠,٠٠٠
	٢ لوازم إدارية		
	١ ـ ملابس		٤٥,٠٠٠
	٢ نفقات تغذية		١٦٠,٠٠٠
	٤ محروقات وزيوت للمولدات		١٥,٠٠٠
	٥ محروقات وزيوت للتدفئة		١٥,٠٠٠
	٩ لوازم إدارية أخرى		٦٥,٠٠٠
		مجموع الفقرة رقم ٢	٣٠٠,٠٠٠
	٣ نفقات تشغيل وسائل النقل		
	١ محروقات سائلة		١٥,٠٠٠
		مجموع الفقرة رقم ٣	١٥,٠٠٠
	٥ مبيدات		
	١ مبيدات		١٥,٠٠٠
		مجموع الفقرة رقم ٥	١٥,٠٠٠
	٦ مواد زراعية		
	١ أسمدة		١٥,٠٠٠
	٣ بذور ونصوب وشتول		٩٥,٠٠٠
		مجموع الفقرة رقم ٦	١١٠,٠٠٠
	٧ مياه، كهرباء، اتصالات سلكية ولاسلكية (تدفع مباشرة ويحظر إجراء مقاصة عليها)		
	١ مياه (بدل مقطوعية)		٣٠,٠٠٠
	٢ كهرباء (بدل مقطوعية)		١٨٠,٠٠٠
	٣ اتصالات سلكية ولاسلكية (بدل مقطوعية)		٧٥,٠٠٠
	٩ نفقات مياه، وكهرباء، واتصالات سلكية ولاسلكية أخرى		٢٠,٠٠٠
		مجموع الفقرة رقم ٧	٣٠٥,٠٠٠
		مجموع البند رقم ١١	٨٤٥,٠٠٠

٢ ـ جداول الواردات

أ ـ جداول الواردات الإجمالية

ـ نصت المادة ٢٩ من قانون المحاسبة العمومية على أن قسم الواردات في الموازنة، يتألف من جزئين:

الجزء الأول، ويحتوي على الواردات العادية المخصصة لتغطية الجزئين الأول والثاني من قسم النفقات (أي الجزء الثاني ـ أ ـ وفق التصنيف الأخير للنفقات).

الجزء الثاني، ويحتوي على الواردات المخصصة لتغطية نفقات الجزء الثالث من قسم النفقات (أي الجزء الثاني ـ ب ـ وفق التصنيف الأخير للنفقات).

وتتألف الواردات المخصصة لتغطية الجزء الثاني ـ ب ـ من الموازنة، من:

ـ مأخوذات من مال الاحتياط.

ـ الواردات التي تخصص أو تحدث بقوانين خاصة.

ـ ونصت المادة ٣٠ من قانون المحاسبة العمومية على أن يوزع كل جزء من قسم الواردات إلى أبواب، ويقسم الباب إلى فصول، يختص كل منها بفئة من الواردات، ويقسم الفصل إلى بنود يختص كل منها بإيراد معين.

ويعتمد في تقسيم الواردات جدول نموذجي، يحدد بقرار من وزير المالية. والجدول النموذجي المعمول به، حالياً، هو الجدول الصادر بالقرار رقم ١/١٢٢٦ تاريخ ١٩٩٧/١٠/١١*.

ـ على ذلك، فإنه يلحق بمشروع قانون الموازنة، أربعة جداول إجمالية للواردات؛ واحد منها خاص بالموازنة العامة، وجدول إجمالي للواردات الخاصة بكل موازنة من الموازنات الثلاث الملحقة.

وننشر، في ما يلي، نماذج عن هذه الجداول العائدة لموازنة العام ٢٠٠٤.

---

* يراجع هذا القرار في قسم الملاحق من هذا الكتاب.

جدول رقم ٥
جدول إجمالي بالواردات المقدرة
للموازنة العامة للعام ٢٠٠٤

رقم الفصل	تعيين الفصول	(بآلاف الليرات) الاعتمادات المرصدة لعام ٢٠٠٤		
		الجزء الأول	الجزء الثاني	المجاميع
الجزء الأول (واردات عادية)				
١	الايرادات الضريبية	٤،٦٤٥،٠٠٠،٠٠٠		٤،٦٤٥،٠٠٠،٠٠٠
٢	الايرادات غير الضريبية	١،٧٥٥،٠٠٠،٠٠٠		١،٧٥٥،٠٠٠،٠٠٠
٣	حاصلات بيع الأصول الثابتة	٠		٠
٤	الهبات	٠		٠
الجزء الثاني (واردات استثنائية)				٠
القروض المعقودة من الدولة لصالح الخزينة			٣،٠٠٠،٠٠٠،٠٠٠	٣،٠٠٠،٠٠٠،٠٠٠
المجاميع		٦،٤٠٠،٠٠٠،٠٠٠	٣،٠٠٠،٠٠٠،٠٠٠	٩،٤٠٠،٠٠٠،٠٠٠
أرقام موازنة ٢٠٠٤		٩،٤٠٠،٠٠٠،٠٠٠		
أرقام قانون موازنة ٢٠٠٣		٨،٦٠٠،٠٠٠،٠٠٠		
الزيادة		٨٠٠،٠٠٠،٠٠٠		
النسبة المئوية		٪٣١،٩١		

جدول رقم ٦
جدول إجمالي بالواردات المقدرة
لموازنة الاتصالات لعام ٢٠٠٤

	(بآلاف الليرات)	
رقم الجزء	تعيين الجزء	الواردات المقدرة لعام ٢٠٠٤
الجزء الأول	الاستثمار	١،٤٠٢،٧٠٤،١٥٧
الجزء الثاني	واردات استثنائية	٠
المجموع		١،٤٠٢،٧٠٤،١٥٧
موازنة ٢٠٠٤	١،٤٠٢،٧٠٤،١٥٧	
قانون موازنة ٢٠٠٣	١،٢٤٨،٢٩٠،٦٦٥	
الزيادة	١٥٤،٤١٣،٤٩٢	
النسبة المئوية	٪١٢،٣٧	

جدول رقم ٧

جدول إجمالي بالواردات المقدرة

لموازنة اليانصيب الوطني لعام ٢٠٠٤

	(بآلاف الليرات)	
رقم الفصل	تعيين الجزء	الواردات المقدرة لعام ٢٠٠٤
١	واردات مديرية اليانصيب الوطني	٨٢،٠٠٠،٠٠٠
٢	مأخوذات من مال الاحتياط	٠
	المجموع	٨٢،٠٠٠،٠٠٠
موازنة ٢٠٠٤	٨٢،٠٠٠،٠٠٠	
قانون موازنة ٢٠٠٣	٨١،٨٠٠،٠٠٠	
الزيادة	٢٠٠،٠٠٠	
النسبة المئوية	٠،٢٤٪	

جدول رقم ٨

جدول إجمالي بالواردات المقدرة لموازنة

المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري لعام ٢٠٠٤

		(بآلاف الليرات)
رقم الفصل	تعيين الفصول	الواردات المقدرة لعام ٢٠٠٤
١	حاصلات مكتب الحبوب والشمندر السكري	٢٣،٣٦٠،٠٠٠
٢	رسوم القمح والدقيق والسكر والمصنوعات السكرية	٠
٣	مساهمة من الموازنة العامة	٢٠،٠٠٠،٠٠٠
٤	مأخوذات من مال الاحتياط	١٠،٩٤٠،٠٠٠
	المجموع	٥٤،٣٠٠،٠٠٠
أرقام قانون موازنة ٢٠٠٤		٥٤،٣٠٠،٠٠٠
أرقام قانون موازنة ٢٠٠٣		٤٢،٣٨٣،٢٢٠
	الزيادة	١١،٩١٦،٧٨٠
	نسبة الزيادة	٢٨،١٢٪

٣ ـ الجداول الإيضاحية

يرفق بمشروع قانون الموازنة جداول إيضاحية، مختلفة؛ من ذلك، على سبيل المثال، الجدول المتعلق بالتصنيف الوظيفي للنفقات (موازنة عام ٢٠٠٤) بما فيها الدينُ العام.

التصنيف الوظيفي
شامل الدين العام
(موازنة عام ٢٠٠٤)

بآلاف الليرات

	الوظيفة	الموازنة ٢٠٠٤	الموازنة ٢٠٠٣	نسبة التغيير	النسبة من المجموع السنة الحالية
١١	السلطات العامة والخدمات العامة	١،٤٢١،٠٩٠،٥٢١	١،٣٩٥،٧٠٦،٥٨٥	١،٨٢	١٥،١٢
١٢	الدفاع الوطني	٩١٦،٧٥١،٧٥٠	٨٧٠،٢٥٩،٠٠٠	٥،٣٤	٩،٧٥
١٣	الأمن والعدل	٣٨٠،١٩٢،٧٥٢	٣٥٥،٧٨٥،٥٣٥	٦،٨٦	٤،٠٤
٢١	التربية والتعليم	٨٦٤،١٦٤،٥٦٤	٨٠٩،٩٣٩،٥٠٠	٦،٦٩	٩،١٩
٢٢	الصحة	٣٤٤،٦١٢،٧٤٨	٢٨٥،١٢٩،٨٢٤	٢٠،٨٦	٣،٦٧
٢٣	الشؤون الاجتماعية	١٦٩،٦٠٤،٩٦٣	١٦٣،٢٢٤،٥٢٥	٣،٩١	١،٨٠
٢٤	الاسكان وخدمات المجتمع	١٢٤،٥٢٨،١٢٤	٨٠،٣٠٣،٢٢٢	٥٥،٠٧	١،٣٢
٢٥	الثقافة والرياضة والاعلام	٦٨،٥٣٣،٤٩٨	٤٩،٩٩٥،٠٦١	٣٧،٠٨	٠،٧٣
٢٦	الشؤون الدينية	٤،٠٣٣،٢٧٥	٣،١٢٥،٥٣٥	٢٩،٠٤	٠،٠٤
٣١	الشؤون الزراعية	٥٠،٠٩١،٤٠٢	٣٥،٧٨٢،٢٥٠	٣٩،٩٩	٠،٥٣
٣٢	الصناعة والطاقة	١٤،٩٩٥،١٤٠	١٠،٣٧٣،١٠٠	٤٤،٥٦	٠،١٦
٣٣	المواصلات والاتصالات	١٩١،٧٨٠،٩٨٢	١٣٩،٥٨٦،٠٧٣	٣٧،٣٩	٢،٠٤
٣٤	شؤون اقتصادية متنوعة	٣٧٧،٢٦٣،١١٢	٢٣٧،٤١٧،٩٨٣	٥٨،٩٠	٤،٠١
٤٤	الديون المتوجبة الأداء	٤،٤٧٢،٣٥٧،١٦٩	٤،١٦٣،٣٧١،٨٠٨	٧،٤٢	٤٧،٥٨

التصنيف الوظيفي

بدون الدين العام

(موازنة عام ٢٠٠٤)

بآلاف الليرات

	الوظيفة	الموازنة ٢٠٠٤	الموازنة ٢٠٠٣	نسبة التغيير	النسبة من المجموع السنة الحالية
١١	السلطات العامة والخدمات العامة	١،٤٢١،٠٩٠،٥٢١	١،٣٩٥،٧٠٦،٥٨٥	١،٨٢	٢٨،٨٤
١٢	الدفاع الوطني	٩١٦،٧٥١،٧٥٠	٨٧٠،٢٥٩،٠٠٠	٥،٣٤	١٨،٦٠
١٣	الأمن والعدل	٣٨٠،١٩٢،٧٥٢	٣٥٥،٧٨٥،٥٣٥	٦،٨٦	٧،٧٢
٢١	التربية والتعليم	٨٦٤،١٦٤،٥٦٤	٨٠٩،٩٣٩،٥٠٠	٦،٦٩	١٧،٥٤
٢٢	الصحة	٣٤٤،٦١٢،٧٤٨	٢٨٥،١٢٩،٨٢٤	٢٠،٨٦	٦،٩٩
٢٣	الشؤون الاجتماعية	١٦٩،٦٠٤،٩٦٣	١٦٣،٢٢٤،٥٢٥	٣،٩١	٣،٤٤
٢٤	الاسكان وخدمات المجتمع	١٢٤،٥٢٨،١٢٤	٨٠،٣٠٣،٢٢٢	٥٥،٠٧	٢،٥٣
٢٥	الثقافة والرياضة والاعلام	٦٨،٥٣٣،٤٩٨	٤٩،٩٩٥،٠٦١	٣٧،٠٨	١،٣٩
٢٦	الشؤون الدينية	٤،٠٣٣،٢٧٥	٣،١٢٥،٥٣٥	٢٩،٠٤	٠،٠٨
٣١	الشؤون الزراعية	٥٠،٠٩١،٤٠٢	٣٥،٧٨٢،٢٥٠	٣٩،٩٩	١،٠٢
٣٢	الصناعة والطاقة	١٤،٩٩٥،١٤٠	١٠،٣٧٣،١٠٠	٤٤،٥٦	٠،٣٠
٣٣	المواصلات والاتصالات	١٩١،٧٨٠،٩٨٢	١٣٩،٥٨٦،٠٧٣	٣٧،٣٩	٣،٨٩
٣٤	شؤون اقتصادية متنوعة	٣٧٧،٢٦٣،١١٢	٢٣٧،٤١٧،٩٨٣	٥٨،٩٠	٧،٦٦

ثالثاً ـ تضمين قانون الموازنة أحكاماً غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة

ـ نصت المادة الخامسة من قانون المحاسبة العمومية اللبناني على أن يحتوي قانون الموازنة، على أحكام أساسية بتقدير النفقات والواردات، وإجازة الجباية وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة.

ـ غير أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بأحكام هذا النص، بصورة دائمة. إذ أنها عمدت، في بعض الأحيان، إلى تمرير أحكام عديدة، غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة، مستفيدةً من المناخ العام الذي يسود مناقشات السلطة التشريعية لمشروع الموازنة؛ إذ ينصب اهتمام النواب على الأمور ذات الصلة بمناطقهم الانتخابية، بصورة خاصة، فلا يلتفتون إلى ما هو خارج هذه الدائرة، إلاّ لَماماً؛ ومستفيدة من أن المهلة المعطاة للسلطة التشريعية، لإنجاز مناقشة مشروع الموازنة، وإقراره، هي مهلة قصيرة نسبياً،وهي لا تكاد تكفي للنظر في أمور الموازنة نفسها، فكيف بما هو خارج عنها؟ فلهذا السبب وذاك، كانت السلطة التنفيذية ترى في الموازنة سبيلاً سهلاً لتمرير أحكام قانونية، قد تثير جدلاً واسعاً فيما لو سلكت بها السبيل العادي في إقرار القوانين.

وقد أطلق رجال القانون الفرنسيون على اقحام أحكام قانونية غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة، في قانون الموازنة، عبارة adjonction budgétaire. أما البرلمانيون الفرنسيون فسموه cavaliers budgétaire.

ـ وقد أسيء استعمال هذه المسألة، حتى تجاوزت تلك الإساءة الحدود المقبولة. وبلغت ذروتها، في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة، حتى أن قانون الموازنة الفرنسية، لعام ١٩٣٢، تضمن ما يزيد على ١٣٠ مادة قانونية، احتلت أكثر من عشرين صفحة، في موسوعة Dalloz، وهي، بمجملها، تعالج أموراً بعيدة الصلة بالأمور المالية والضريبية، فضلاً عن أمور الموازنة[١].

---

(١) J. Laferrière et M. Waline op. cit. p.p. 119, 120.

وتوالت إساءة استعمال هذه المسألة، حتى غدت عادة في السلوك، على الرغم من أن الحكومة الفرنسية، كان بوسعها الاستحصال على تفويض بالتشريع من قبل الجمعية الوطنية، فتصدر ما تشاء من قوانين، بصيغة مراسيم اشتراعية، في إطار مواضيع التفويض التشريعي، وضمن المهلة المعطاة لذلك. ومع ذلك فقد تضمن قانون موازنة العام ١٩٤٦، ما لا يقل عن ٩٠ مادة غير ذات علاقة بالموازنة[1].

ـ وقد أثارت هذه المسألة اعتراضات عديدة، من قبل علماء المالية العامة، كان في مقدمهم العالم الفرنسي الكبير غاستون جيز Gaston Jèze.

وعلى الرغم من ذلك، بل وعلى الرغم من وجود النصوص القانونية التي تحظر إقحام أحكام قانونية غريبة عن الموازنة، في قانون الموازنة، فإن هذه المسألة ما تزال قائمة على نطاق، قد يضيق، وقد يتسع، وفقاً لمقتضيات الظروف، في كثير من البلدان، ومن بينها لبنان.

البند الثاني: خطاب الموازنة

١ ـ إن قانون الموازنة العامة، بما هو قانون كسائر القوانين، من حيث أنه يتطلب إقرار السلطة التشريعية، فإنه يحال إلى مجلس النواب مشفوعاً بأسبابه الموجبة التي تبرر مضمون مندرجاته، وما ورد فيه من واردات مقدرة، واعتمادات ملحوظة للإنفاق.

ويطلق على الأسباب الموجبة لقانون الموازنة العامة تسمية خاصة هي «خطاب الموازنة». وقد حددته المادة ١٨ من قانون المحاسبة العمومية، بأنه عبارة عن «تقرير مفصل عن الحالة الاقتصادية والمالية، في البلاد، وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة». وما تزال وزارة المالية تطلق على هذا التقرير عبارة «فذلكة»*، وهي العبارة المأخوذة من نص المادة ١٦ من قانون المحاسبة العمومية السابق، والتي

---

(١) ibid p. 121.

* فذلكة، هي عبارة مشتقة من عبارة «فذلك»، إشارة إلى حاصل ما تم التوصل إليه من نتيجة.

كانت تنص على أن يعرض وزير المالية، قبل أول أيلول، مشروع الموازنة على مجلس الوزراء، مشفوعاً بفذلكة تفسيرية تتضمن:

- بياناً عن الحالة الاقتصادية والمالية، في البلاد.
- بياناً عن سير الواردات والنفقات، في السنة الجارية.
- بياناً عن السياسة المالية التي تنوي الحكومة اتباعها، في السنة التالية، والمشاريع والاصلاحات التي تنوي تحقيقها، في شتى الميادين.
- إيضاحات وافية عن الأرقام الواردة، في جداول الموازنة، وعن الفروق الظاهرة فيها.

وقد أوجزت المادة ١٨ من قانون المحاسبة العمومية، الحالي، كل ذلك بعبارة «التقرير المفصل عن الحالة الاقتصادية والمالية، في البلاد، والمبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة».

٢ - إن التقرير الذي نصت عليه المادة ١٨، على النحو المبين آنفاً، يختلف عن التقرير الذي نصت عليه المادة ١٧ من قانون المحاسبة العمومية، والذي يقدمه وزير المالية، قبل أول أيلول، إلى مجلس الوزراء، يحلل فيه الاعتمادات المطلوبة، والفروقات الهامة بين أرقام المشروع، وبين أرقام الموازنة الجارية.

ويشكل هذا التقرير عنصراً من عناصر التقرير المفصل الذي يقدم إلى السلطة التشريعية لتبرير مشروع الموازنة، والذي أشرنا إليه آنفاً.

٣ - يشار إلى أن صيغة «خطاب الموازنة»، وفق ما نصت عليه المادتان ١٧ و١٨ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني، مماثلة، من حيث المبدأ، لما كان ينص عليه القانون المالي الفرنسي، الصادر بالمرسوم الاشتراعي بتاريخ ١٩٥٦/٦/١٩. الذي قضى بأن يرفق بمشروع الموازنة تقريران، أحدهما، تقرير اقتصادي، يرتكز إلى الحسابات الوطنية، ويتضمن النتائج التي أسفر عنها تنفيذ الموازنة السابقة، وحصيلة ما جرى إنفاقه وجبايته من موازنة السنة الجارية، وبرنامج الحكومة وتوقعاتها، للمستقبل.

والتقرير الآخر، تقرير مالي ينطلق من معطيات التقرير الاقتصادي، ليحدد أعباء الدولة، والوسائل الملائمة لتمويل تغطية هذه الأعباء.

وقد نص القانون المالي الفرنسي، الحالي، الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١/٢ على دمج التقريرين، الآنفي الذكر، في تقرير اقتصادي ومالي واحد، يحدد فيه أسس «التوازن الاقتصادي والمالي، انطلاقاً من المعطيات المتوافرة، والتطلعات المستقبلية». ويرفق بهذا التقرير ملاحق تتراوح ما بين ٢٠٠ إلى ٥٠٠ صفحة حول الحسابات الوطنية، ومجمل المعطيات عن الوضع الاقتصادي في البلد(١).

---

(١) André Paysant – Finances Publiques – 5º édition 1999 – Arman Colin. P. 166.

الفصل الثاني
درس مشروع الموازنة وإقراره في مجلس النواب

تمهيد:

في الفترة الليبرالية التـي سـاد فيهـا المفهـوم الكلاسـيكي للماليـة العامـة، شـكل التصويتُ على الموازنة العامة، وإقرارُها، من قبل السلطة التشريعية، مرحلـة أساسـية، من الإجراءات التي تمر بها الموازنة العامة، إعـداداً، وإقـراراً، وتنفيـذاً، ورقابـة. ففـي مرحلة الإقرار هذه، كان البرلمان يعطي للحكومة الإجازة لجباية الـواردات، والإجـازة للإنفاق. وإذا ما رفض البرلمان إقرار الموازنة، فإن هذا الرفض كان يعتبر بمثابـة نـزع الثقة عن الحكومة، بحيث كان عليها أن تستقيل.

أمّا في الفترة الراهنة، فإنه وإن كان ضرورياً أن يصار إلـى عـرض الموازنـة علـى البرلمان لإقرارها، فإن تدخل البرلمان، في هذا المجال، بات محدوداً وقصيراً. فلم يعد إقرار الموازنة وسيلة ضغط بيد البرلمان على الحكومة، لكي تنال ثقته. بل غدت، أكثر فأكثر، وسيلة ضغط بيد الحكومة، لإجبار البرلمان على إعطائها ثقته(١).

البند الأول: مهل درس الموازنة بصورة عامة

١ ـ لم يكن درس الموازنة، ومناقشتها، وإقرارها، مقروناً بمهل محددة، في جميع الأزمان، والبلدان. ويبدو أن النظام القانوني المالي الفرنسي هو الذي ابتدع، بداية، هذه المسألة، وراحت، من بعدها، تنتشر في غالبية البلدان، دون أن تعمها جميعاً. فـبعض البلدان لم يقرن إقرار الموازنة فيها بمهلة. والبلدان الأخرى حددت مهلاً لـذلك. دون أن يكون هناك تطابقاً، في المدة، والمفاعيل(٢).

---

(١) A Paysant – op. cit p. 169.

(٢) J. Cl. Martinez et P. Di Malta op. cit. p.p. 283 – 284.

٢ ـ من البلدان التي لم تلحظ مهلاً لدرس الموازنة، وإقرارها، نذكر جمهورية المانيا الاتحادية. فلم ينص القانون الأساسي* فيها (أي الدستور) على مهل محددة، سواء لإيداع مشروع الموازنة مجلس النواب (le bundestag)، أو لإقرارها من قبله. وإنما نص في المادة ١١١ منه على الإجازة للحكومة، إذا لم تقر الموازنة، في بدء السنة المالية، على عقد النفقات الضرورية، لمتابعة عمل أجهزة الدولة، والانشاءات الجارية، استناداً إلى الموازنة السابقة. وإذا كانت الموارد الجارية، وفقاً للقوانين المعمول بها، لا تفي بتغطية تلك النفقات، فبوسع الحكومة الاقتراض حتى حدود ٢٥٪ من مجموع اعتمادات الموازنة السابقة[١].

أما البلدان الأخرى، بمجملها، فقد حددت مهلاً لإيداع مشاريع موازناتها إلى السلطات التشريعية فيها، ونصت دساتيرها على الإجراءات الواجب اعتمادها لمتابعة الجباية والإنفاق، في حال عدم إقرار الموازنات، في بداية السنة المالية الخاصة بها. فيصار إلى اعتماد الموازنات الاثنا عشرية، أو الموازنات الموقتة les budgets provisionnels، نذكر من ذلك إيطاليا التي حددت مهلة خمسة أشهر لإيداع مشروع الموازنة، مجلس النواب، قبل بداية السنة المالية الجديدة، ومع ذلك فإنها كانت تلجأ إلى الموازنات الموقتة لمدة تصل إلى أربعة أشهر، قبل إقرار الموازنة الجديدة[٢].

٣ ـ بصرف النظر عن اعتماد مهل لدرس الموازنة، وإقرارها، أو عدمه، فإنه نادراً ما جرى إقرار الموازنات، قبل بدء السنة المالية لها. فباستثناء الدانمرك، ولكسمبورغ، اللذين تقر فيهما الموازنة قبل بدء السنة المالية، فإن مجمل البلدان الأخرى تقر

---

* المقصود بذلك القانون الأساسي المعمول حالياً، أي بعد إعادة توحيد المانيا.

(١) Henri Oberdorff – les constitutions de l'Europe des douze–op.cit.loi fondamentale de la république fédérale de l'Allemagne.

(٢) J. Cl. Martinez, P. Di Malta op. cit P.

الموازنات فيها بعد ذلك[1]، ضمن مهل تتفاوت، في القصر والطول، حتى تصل أحياناً، إلى نهايات السنة المالية، تقريباً. وهو الأمر الذي حصل في لبنان، عندما أقرت موازنة العام ١٩٩٣ بتاريخ ١٩٩٣/١٢/١٥، ومن ثم نشرت في الجريدة الرسمية، لتصبح نافذة بعد ذلك. فلم يبق، عندئذ، من السنة المالية للموازنة، سوى بضعة أيام. وكان قد حصل أمر مثيل لذلك، في جمهورية المانيا الاتحادية (قبل إعادة توحيد المانيا) بالنسبة إلى موازنة العام ١٩٧٢، التي أقرت في ١٩٧٢/١٢/٢٨، ولم يكن قد بقي من السنة المالية للموازنة، سوى ثلاثة أيام[2].

البند الثاني: مهل درس الموازنة، في لبنان ومفاعيلها

١ ـ نصت المادة ٨٣ من الدستور على ما يلي:

«كل سنة، في بدء عقد تشرين الأول، تقدم الحكومة لمجلس النواب، موازنة شاملة نفقات الدولة، ودخلها، عن السنة القادمة، ويقترع على الموازنة بنداً بنداً».

٢ ـ نصت المادة ٨٦ من الدستور على أنه إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة، قبل الانتهاء من العقد المبين لدرسه، فرئيس الجمهورية، بالإتفاق مع رئيس الحكومة، يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني، لمتابعة درس الموازنة. وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا، ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة، فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر، بناء عليه، عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء، أن يستعمل هذا الحق، إلاّ إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس، قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على

(١) ibid p. 283.
(٢) ibid p. 284.

الأقل. على أنه، في مدة العقد الاستثنائي المذكور، تجبى الضرائب والتكاليف، والرسوم، والمكوس، والعائدات الأخرى، كما في السابق. وتؤخذ ميزانية (موازنة) السنة السابقة أساساً، ويضاف إليها ما فتح فيها من الاعتمادات الإضافية الدائمة، ويحذف منها ما أسقط من الاعتمادات الدائمة. وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني، من السنة الجديدة، على القاعدة الإثني عشرية.

وقد أوضحت المادة ١٢٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب بعض أحكام المادة ٨٦ من الدستور المذكورة آنفاً فنصت على مسألتين هما:

- أن تكون الحكومة قد أودعت قلم مجلس النواب مشروع الموازنة قبل بداية العقد بخمسة عشر يوماً على الأقل.
- وأن يكون مشروع الموازنة الذي أودعته الحكومة قلم المجلس كاملاً.

٣ ـ يستفاد من النصوص الواردة آنفاً ما يلي:

- إن المهلة المعطاة للمجلس النيابي لدرس الموازنة، ومناقشتها وإقرارها، قبل بدء السنة المالية الجديدة لا تتجاوز الشهرين ونصف الشهر، كحد أقصى، وقد تصل إلى شهرين وثمانية أيام، بحسب مصادفة موقع يوم الخامس عشر من شهر شرين الأول. فإذا صادف يوم الثلاثاء، في ١٥ تشرين الأول، قصرت المهلة إلى شهرين وثمانية أيام. وإذا صادف وقوعه في ١٦ تشرين الأول، بلغت المهلة، عندئذ شهرين ونصف الشهر. وهي على أي حال مهلة قصيرة.
- وقد استدرك الدستور قصر المهلة المعطاة للمجلس النيابي لإقرار الموازنة، فنص على دعوة المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني، كمهلة إضافية دستورية.

ـ وبالنظر إلى ما يترتب على بدء السنة المالية الجديدة، دون إقرار الموازنة من مفاعيل التوقف عن الجباية والإنفاق، عملاً بمبدأ سنوية الموازنة، فقد نص الدستور على الاستمرار بالجباية، كما في السابق، ونص على اعتماد القاعدة الاثني عشرية في الانفاق، أي دون حاجة إلى استصدار قانون خاص.

ـ ثم أن الدستور ألزم المجلس النيابي بإنجاز درس، ومناقشة، وإقرار الموازنة الجديدة، ضمن المهلة الدستورية، أي طيلة العقد العادي مشفوعة بالمهلة الإضافية. تحت طائلة الاستغناء عن مصادقته على الموازنة، حيث يمكن لمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً يستند إليه رئيس الجمهورية لإصدار الموازنة بمرسوم، بالشكل الذي تقدمت بها الحكومة إلى المجلس.

وعلق هذا الأمر على شرط إيداع مشروع الموازنة قلم المجلس، قبل خمسة عشر يوماً من بدء العقد.

ـ وهذا الحكم الدستوري الأخير، قد تستعمله الحكومة لإلزام المجلس بالإسراع في درس الموازنة وإقرارها. فتودعه مشروع الموازنة قبل موعد انعقاد العقد بخمسة عشر يوماً. وقد تستعمله بما يعاكس هذه الرغبة، فتتباطأ في إيداع المجلس المشروع، فيصار إلى درسه طيلة ما شاءت من تطويل في الدرس والمناقشة، وتعمد إلى الإنفاق على أساس القاعدة الاثني عشرية، إذا رأت أن زيادة الاعتمادات الملحوظة في مشروع الموازنة، على الموازنة السابقة، غير مغطاة بالواردات الكافية، أو إذا رأت ضغط الإنفاق، لأسباب اقتصادية أو مالية، أو غيرها؛ فيصار إلى الإنفاق ضمن حدود اعتمادات السنة السابقة، على القاعدة الاثني عشرية؛ وهذا ما حصل بالنسبة إلى موازنة العام ١٩٩٣، التي أقرت في ١٥ كانون الأول من العام نفسه، كما سبقت الإشارة.

البند الثالث: درس مشروع الموازنة في لجنة المال والموازنة

١ ـ فور إيداع مشروع الموازنة، والتقرير الاقتصادي والمالي المرفق، قلم مجلس النواب، يحيلهما رئيس المجلس إلى لجنة المال والموازنة، باعتبارها اللجنة صاحبة

الاختصاص. وهي إحدى اللجان الدائمة الثلاث عشرة التي ينتخبها المجلس، في بدء دورة تشرين الأول من كل سنة.

وهنا تلفتنا المسألة التالية.

إذا كان على الحكومة أن تطرح مشروع الموازنة على مجلس النواب قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل، حتى يمكن لمجلس الوزراء، أن يتخذ قراراً، يصدر، بناء عليه، عن رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس، مرعياً ومعمولاً به.

وإذا كان على رئيس مجلس النواب أن يحيل مشروع الموازنة، فور وصوله إلى قلم المجلس، إلى لجنة المال والموازنة.

وإذا كان مجلس النواب لا ينتخب لجانه الدائمة، ومنها لجنة المال والموازنة إلاّ في بدء دورته العادية، في تشرين الأول.

ومؤدى ذلك أن الأحالة، إن حصلت، فإنها تصل إلى اللجنة التي كانت قد انتخبت، في بدء دورة تشرين الأول، من السنة الماضية. وهي عرضة للتغيير، رئيساً، ومقرراً، وأعضاء، عند بدء دورة السنة المالية.

فبذلك تكون مدة الخمسة عشر يوماً التي تسبق بداية عقد المجلس دورته العادية، غير ذات فائدة في درس مشروع الموازنة لمدة أطول.

٢ ـ في بدء دورة تشرين الأول، من كل سنة ينتخب مجلس النواب لجنة المال والموازنة (وكذلك سائر اللجان الدائمة الأخرى) وعدد أعضائها ١٧ عضواً.

وبعد انتخابها بثلاثة أيام على الأكثر، تجتمع بدعوة من رئيس المجلس، وبرئاسته، فتنتخب رئيساً ومقرراً، بالاقتراع السري، ويكلف رئيس المجلس أمين سر لها، من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات.

٣ ـ يُبلَّغ أعضاء اللجان الدائمة الأخرى مشروع الموازنة العامة، فور وروده إلى المجلس. وتدعو لجنة المال والموازنة، إلزامياً، كل لجنة من لجان المجلس، وقبل يومين على الأقل، لحضور الاجتماعات التي تدرس فيها الموازنة المتعلقة بأعمال هذه اللجنة. ويشترك أعضاء هذه اللجنة، في المناقشة، وتقديم الاقتراحات، والتصويت. ويرئس هذه الاجتماعات المشتركة رئيس لجنة المال والموازنة.

٤ ـ للجنة المال والموازنة أن تدعو وزير المالية لحضور جلساتها. وللوزير أن ينتدب من ينوب عنه، إلا إذا قررت اللجنة دعوة الوزير بالذات. وعندئذ يبلغ رئيس اللجنة القرار إلى الوزير بواسطة رئيس المجلس، وذلك قبل الموعد بثلاثة أيام على الأقل. وللجنة أن تطلب إلى الوزير تزويدها بالمستندات، والوثائق، والمعلومات، التي ترى الاطلاع عليها. وإذا تمنع الوزير عن إجابة الطلب،وجب رفع الأمر إلى رئيس المجلس الذي يعرض الموضوع على المجلس، في أول جلسة، ويعطيه الأولوية على سائر الأعمال.

٥ ـ لا يجوز لمجلس النواب، في خلال المناقشة بالموازنة العامة (وبمشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية) أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه، عملاً بأحكام ٨٤ من الدستور اللبناني؛ ومن باب أولى أن يسري هذا الحكم الدستوري على لجنة المال والموازنة، إذ هي جزء من كل.

وما عدا ذلك، فإن من حق لجنة المال والموازنة، أن تعدل في مشروع الموازنة، كما تشاء. وعندما تنجز اللجنة درسها، ترفع تقاريرها، مع التعديلات التي أقرتها، إلى رئاسة المجلس التي تتولى توزيعها على الأعضاء، لكي يتسنى لهم الإطلاع عليها، في الوقت المناسب. وتجري المناقشة في المجلس، على أساس المشروع الذي ورد من اللجنة. وإذا شاء أحد الوزراء، أو أحد النواب، تعديل هذا المشروع، فيمكنه ذلك،

على أن يقدم اقتراحاً خطياً بالتعديل المطلوب، وفق ما ينص عليه الدستور والنظام الداخلي للمجلس[1].

البند الرابع: درس مشروع الموازنة في بعض البلدان الأجنبية

من المفيد أن نلقي الضوء على درس مشروع الموازنة، في لجان المجالس التمثيلية، في بعض البلدان الأجنبية.

أولاً: في فرنسا

١ ـ لا تتمتع اللجنة المالية في فرنسا، حالياً، في ظل الجمهورية الخامسة، ووفقاً لأحكام دستور ١٩٥٨، بالصلاحيات الواسعة التي كانت تتمتع بها، في ظل الجمهورية الثالثة، حيث كانت تمثل الجهة المقابلة لوزير المالية، وكان في عداد أعضائها كبار رجال السياسة، في فرنسا، وأكثرهم أهمية. فنادراً ما كان يمر مشروع الموازنة، من خلالها، إلا وتجري تعديلات عليه، تطال مختلف محتوياته، بما يجعلها صاحبة السلطة الفعلية في إقرار الموازنة.

٢ ـ أما في الوقت الراهن، في ظل الجمهورية الخامسة، فقد فقدت اللجنة المالية الكثير من صلاحياتها السياسية، في هذا المضمار. واحتفظت لنفسها بالصلاحيات التقنية. فغالباً ما تتألف هذه اللجنة من كبار الاختصاصيين، في الشؤون المالية والاقتصادية، وممن سبق لهم أن كانوا وزراء مالية. فغدت المُحاور التقني، بامتياز، للحكومة، في موضوع الموازنة. غير أنه ليس لها أن تُجري أي تعديل على مشروع الموازنة المقدم من الحكومة. فما يعرض على الهيئة العامة للجمعية الوطنية، ولمجلس الشيوخ، هو مشروع الحكومة، وليس مشروع اللجنة المالية[2].

---

(١) د. عواضة، د. قطيش، المالية العامة، مرجع سابق ص ١٣٥.

(٢) J.-Cl. Martinez, P. Di Malta. Droit budgétaire op. cit. p.p. 293 et s.

٣ ـ تبدأ اللجنة المالية أعمالها بالاستماع إلى وزير المالية، حول مشروع الموازنة العامة ككل. ثم يتعاقب، بعده، الوزراء المختصون، ليقدموا الشروحات والإيضاحات اللازمة، حول اعتمادات وزاراتهم.

وتتولى اللجنة المالية، بعد ذلك، إعداد تقرير شامل يصلح لأن يكون قاعدة للمناقشات العامة التي تجري في الجلسة العامة للجمعية الوطنية. ويعد هذا التقرير المقرر العام الذي يؤدي الدور الأهم، في الموضوع، حيث يقدم تحليلاً نقدياً لمشروع الحكومة.

ويتوزع هذا العمل على ما يقرب من مئة نائب من الجمعية الوطنية. ففي داخل اللجنة المالية يسمى مقرر خاص لكل وزارة، ومقرر لكل موازنة ملحقة، ومقرر لحسابات الخزينة الخصوصية، ومن داخل اللجان النيابية الأخرى، يسمى مقررون للاستئناس بآرائهم. ويعرض كل مقرر خصائص الاعتمادات التي درسها، ويبدي رأيه بمبالغها وتوزيعاتها.

ويجري الأمر ذاته، لاحقاً، في مجلس الشيوخ، داخل اللجان، ويسفر الدرس والمناقشة عن وضع تقارير أخرى، جديدة.

ولكن الدرس في اللجان، على أهميته، ليس من شأنه أن يدخل تعديلات على مشروع الحكومة، وإنما هو لإلقاء الضوء على خيارات الحكومة، في الموازنة[1].

ثانياً: في بريطانيا

ـ ليس في بريطانيا لجنة خاصة تتولى دراسة مشروع الموازنة، كما هو الحال في فرنسا، وكما هو الحال في مجمل البلدان الأخرى. ثم إن إجراءات درس مشروع

(١) L. Philip. Finances publiques op. cit. p.p. 260 – 261.

قانون الموازنة، في بريطانيا تختلف عن إجراءات درس مشاريع القوانين العادية. فدرس مشروع قانون الموازنة، منوط بالمعارضة، بصورة أساسية. ويجري التمييز بين التصويت على النفقات والتصويت على الواردات.

ففي البداية، تتم مناقشة النفقات، حيث يتلا خطاب العرش، ويعلن فيه، أن تقديرات الموازنة ستوضع بتصرف أعضاء مجلس العموم، في الأوقات المناسبة. وهذه التقديرات تحتويها وثيقة واحدة، تدعى تقدير الاعتمادات، supply estimate التي ينبغي التصويت عليها، قبل ٢٥ آذار من السنة، حيث أن السنة المالية للموازنة، تبدأ في أول نيسان. وإذا تخلف البرلمان عن التصويت، ضمن المهلة المذكورة، عمد رئيس مجلس العموم Speaker إلى طرح جميع الاعتمادات على التصويت، بما فيها الاعتمادات التي لم يُدْعَ مجلس العموم إلى مناقشتها. ويمكن للحكومة عندئذٍ، عقد النفقات، اعتباراً من بداية السنة المالية. غير أن هذه الإجازة بعقد النفقات، تبقى إجازة موقتة. ويبقى من الضروري المصادقة على الاعتمادات، بإصدار ما يسمى «قرار التخصيص» appropriation act.

أما بالنسبة إلى الواردات، فتأتي مناقشتها متأخرة، فلا يُبدأ بها، إلاّ بعدما تكون السنة المالية للموازنة قد بدأت. ويجري بشأنها مثلما جرى بشأن النفقات، لجهة الإجازة الموقتة، فيتم استيفاء الواردات وتحصيلها بناء على إجازة موقتة، يصار إلى تصديقها، لاحقاً، بإصدار finance bill. الذي يجري التصويت عليه، في تموز، قبل التصويت على قرار التخصيص.

وطيلة الفترة التي تجري فيها مناقشات الموازنة، فإن المبادرة فيها متروكة للمعارضة التي تنتقي مواضيع النقاشات، وتأخذ القسم الأكبر من الوقت الذي تتطلبه هذه النقاشات.

ومن دلالات هذا الامتياز الذي تتمتع به المعارضة، في موضوع الموازنة، هو أن الرقابة على مشروع الحكومة يطغى على مسألة إقرار النص نفسه[1].

ثالثاً: في بعض بلدان القارة الأوروبية

١ ـ في ألمانيا

تجري القراءة الأولى لمشروع الموازنة قراءة محض شكلية، كما هو الأمر بالنسبة إلى مشاريع القوانين العادية، حيث لا تستغرق هذه القراءة سوى ثلاثة أيام. أما المناقشة الحقيقية لمشروع الموازنة فتجري في لجنة الموازنة، حيث ينصب الاهتمام، بالدرجة الأولى، حول الوسائل المتاحة لتغطية النفقات الجديدة التي استحدثتها التعديلات البرلمانية.

وفي جميع مراحل النقاش، فإن اهتمام المعارضة ينصب حول تأمين مطاليبها، أكثر مما ينصب على الرقابة والنقد[2].

٢ ـ في بلجيكا وهولندا

إن النقاشات التي يتطلبها مشروع الموازنة، في كل من بلجيكا وهولندا، تجري في خلال فترة أقصر من الفترة التي تجري فيها مثل هذه النقاشات، في البلدان الأخرى، على الرغم من طول المدة المخصصة لمثل هذا الموضوع، نظراً لتعدد الموازنات في هذين البلدين. فمبدأ وحدة الموازنة غير معمول به فيهما، إذ هما يعتمدان المبدأ المعاكس. ففيهما ما يقرب من عشرين موازنة، واحدة منها هي موازنة عامة تحتوي على الأهداف والوسائل. وتتعدد الموازنات الأخرى بتعدد الوزارات. فلكل وزارة موازنة. وتتولى دراسة الموازنات الوزارية اللجان الخاصة بكل منها. أما موازنة

---

(١) ibid p. 308.

(٢) ibid p. 308.

الأهداف والوسائل، فتتولى دراستها اللجنة المالية التي ينضم إليها رؤساء اللجان الخاصة، فتتشكل بذلك، لجنة موسعة، هي شبيهة بالتجربة الفرنسية، في هذا الموضوع.

وبعد المصادقة على تقرير لجنة الموازنة الموسعة، على النحو الموصوف آنفاً، تجري النقاشات العامة للموازنات، خلال عشرة أيام، وتنتهي هذه النقاشات بتصويت المعارضة على مشروع الحكومة. على خلاف ما هو عليه الحال. في ألمانيا، كما سبقت الإشارة[1].

البند الخامس: المناقشة العامة للموازنة في المجلس النيابي

١ ـ تشكل المناقشة العامة، في المجلس النيابي، المرحلة السياسية من مراحل مناقشة الموازنة. وتبدأ هذه المناقشة بإلقاء وزير المالية خطاب الموازنة الذي يتضمن المعطيات الاقتصادية والمالية، على الصعد المحلية، والاقليمية، والدولية، التي ارتكزت إليها الحكومة، في إعداد مشروع الموازنة، على النحو الذي تعرضه فيه على المجلس النيابي، لمناقشته والتصويت عليه.

ويلي وزيرّ المالية في المعتاد، مقررُ لجنة المال والموازنة، أو رئيسُها، فيعرض، في خطابه، لللمسات الرئيسة التي تتميز بها الموازنة المطروحة للنقاش، وما أدخلته اللجنة عليها من تعديلات، والأسباب الموجبة لهذه التعديلات. ثم يتوالى على الكلام النواب، ممثلو الكتل النيابية، والمستقلون، الذين سجلوا أسماءهم لدى رئاسة المجلس، لهذا الغرض.

وقد أصبح لما جرت عليه العادة مؤخراً، من نقل وقائع الجلسة العامة لمجلس النواب، بواسطة وسائل الإعلام المرئي والمسموع، تأثير في طبع المناقشة العامة للموازنة بطابع المناقشة العامة لسياسة الحكومة. وفي الأعم الأغلب، تذيل خطابات

---

(١) ibid p. 309.

النواب بمطالب خاصة بمناطقهم الانتخابية. فتبدو هـذه الخطابـات أشـبه بالخطابـات الانتخابية المحصورة.

وقد نص النظام الداخلي، لمجلس النواب اللبناني، على المراحـل التـي يجـب أن يلتزم بها المجلس في التصديق على الموازنة العامة؛ حيث عليه أن يصدق أولاً علـى قانون قطع حساب موازنة السنة التي أنجزت حساباتها، وهي موازنة السنة التي تسبق السنة السابقة، فلو كان المجلس يدرس موازنة سنة ٢٠٠٥، لكان عليه أن يصدق على موازنة سنة ٢٠٠٣، ثم ينتقل إلى التصديق على موازنة النفقات (بنـداً بنـداً) ثـم علـى قانون الموازنة (مادة مادة) ثم على موازنة الواردات (بنداً بنداً).

٢ ـ وقد سبقت الإشارة إلى تقييد المبادرة البرلمانية، في موضوع الموازنة العامـة. فنص الدستور اللبناني، وكذلك النظام الداخلي لمجلس النـواب، علـى أنـه لا يجـوز للمجلس، أثناء مناقشة وإقرار مشروع الموازنة، أن يزيد الاعتمادات المطلوبـة، بـدون موافقة الحكومة، سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها، أو بطريقة الاقتراح.

غير أن هذا القيد على المبادرة البرلمانية، في موضوع الموازنة، لا يعني انه لم تعـد للمجلس النيابي أية صلاحية في إجراء التعديلات على الموازنة، سواء أكان لجهة نقـل الاعتمادات، أم كان لجهة تخفيض الاعتمادات؛ وقد أشرنا إلى هـذه المسـألة فـي مـا سبق من البحث.

ومثل هذه القيود على المبـادرة البرلمانيـة، فـي موضـوع الموازنـة، موجـودة فـي مختلف الأنظمة البرلمانية، مع اختلافات، أحياناً، في التفاصيل.

الفصل الثالث

نتائج إقرار الموازنة

إن قانون الموازنة السنوي، بصيغته الأساسية التي أقر بها، وبما يطرأ عليه من تعديلات لاحقة تصحح ما ورد فيه في الأصل، أو تكمل ما تبين فيه من نقص، يمثل مجموعة من الإجازات التي تعطيها السلطة التشريعية للسلطة الإجرائية، في سبيل القيام بالعمليات اللازمة، لتنفيذ الواردات والنفقات التي تتضمنها الموازنة.

والمسألة المطروحة هي معرفة الآثار القانونية التي تترتب على تلك الإجازات. فما هي الموجبات التي تلقيها على عاتق الحكومة. وما هي الحقوق التي تمنحها إياها؟ وللإجابة على السؤال ينبغي التفريق بين الواردات والنفقات[1].

البند الأول: إجازة الواردات

١ ـ إن إجازة الجباية تماثل إجازة الإنفاق، من حيث الجوهر. فكلتاهما لا تتضمنان قواعد عامة مجردة. ولا ترتبان ديناً للدولة، أو ديناً عليها. فنحن لسنا مدينين بالضريبة، أو مقرضين للخزينة، لأن الموازنة أجازت جباية الضرائب أو أعطت الحكومة حق الاقتراض. فبالنسبة إلى الواردات، كما هو الحال بالنسبة إلى النفقات، فإن الموازنة لا تخلق أوضاعاً قانونية. فالموازنة عمل شرطي acte – condition لا يملك بذاته تحديد آثاره، وإنما يحددها القانون وحده مباشرة، بحيث لا يكون وجود التصرف ـ الشرطي (الموازنة، في هذه الحالة) إلاّ تمهيداً، وشرطاً، لإعمال أحكام القانون، وتطبيق نظام قانوني معين على شخص، أو أشخاص يَعْنيهم التصرف. ومن أمثلة التصرف الشرطي قرار تعيين موظف[2] أو إقرار الموازنة العامة.

---

(١) M. bouvier, M-Ch. Esclassan, J-P. Lassale. op. cit p. 160.

(٢) حسن كيره ـ المدخل إلى القانون ـ دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت طبعة ١٩٦٧، ص ٨٧٠

٢ ـ إن إجازة الواردات تعطي السلطة الإجرائية الأذن لتطبيق نظام جرى إقراره سابقاً، بصورة مستقلة عن الموازنة. فإجازة جباية الضرائب للعام القادم التي ينص عليها قانون الموازنة، لا تحدد النظام الضريبي. فالنظام الضريبي هو مجموعة القوانين الضريبية التي كانت قد أقرت في السابق. وإجازة الجباية ليست سوى الأذن بتطبيق ذلك النظام (مع الاحتفاظ بالتعديلات التي قد تطرأ عليه، ويتضمنها قانون الموازنة العامة، أو أي قانون ضريبي آخر، يصدر لاحقاً).

٣ ـ إن إجازة الواردات لها صفة تقديرية فقط، évaluative، وليست لها صفة تحديدية limitative. فيمكن للحكومة أن تتجاوز تقديرات الموازنة للواردات زيادة أو نقصاناً؛ دون أن تكون ملزمة بتلك التقديرات، على خلاف ما هو عليه الحال بالنسبة إلى النفقات، حيث لا يحق للحكومة، وللادارة، أن تنفق بما يزيد على اعتمادات النفقات، تحت طائلة المسؤولية.

٤ ـ إن إجازة الواردات مُلزِمة للحكومة والإدارة، بتطبيق النظام الذي يرعى كل نوع من أنواع الواردات، فهي تشكل موجِباً يقضي بفرض الضرائب والرسوم وتحصيلها، دون أن يكون لها حق الإعفاء منها لأي كان، إلا ضمن الاعفاءات التي ينص عليها القانون. وتصدر هذه القاعدة عن مبدأ أساس، يتعلق بمساواة المواطنين تجاه الأعباء العامة، دون تمييز أو تفاضل بين المكلفين[١].

وقد نص قانون العقوبات اللبناني على معاقبة كل موظف أكره شخصاً من الأشخاص، أو حمله على أداء، أو الوعد بأداء، ما يعرف أنه غير واجب عليه، أو يزيد عما يجب عليه من الضرائب والرسوم، وما سوى ذلك من العوائد.

كما نص على معاقبة كل موظف يمنح إعفاء من الضرائب والرسوم والغرامات وسواها من العوائد، من غير أن يجيز القانون ذلك.

---

(١) M. Bouvier, M. Ch. Esclassan, J.PL. Lassale op. cit p. 160 – 161.

٥ ـ إن إجازة الجباية تكون شاملة جميع أنواع الواردات دون تمييز بينها؛ غير أنها لا تتضمن الدلالة القانونية ذاتها بالنسبة إليها جميعاً. فالواردات المتأتية من غير الضرائب ليس لها سوى صفة تقديرية فقط، كحاصلات أملاك الدولة مثلاً، دونما إلزام بالجباية، كما هو الحال بالنسبة إلى الضرائب[1].

٦ ـ إن إجازة جباية الواردات تكون إجمالية عامة وغير محددة، على خلاف ما هي عليه إجازة الانفاق التي تكون تفصيلية محددة. فالتخصيص بالنسبة إلى النفقات، يقابله عدم تخصيص في الواردات، وهو ما يطلق عليه «الشيوع في الموازنة» وهو مبدأ من مبادئ الموازنة. سبق وشرحناه بالتفصيل. ولا يصار إلى تخصيص بعض الواردات بوجهة إنفاق معينة إلا بنص قانوني.

وتقتضي الإشارة هنا إلى أن المبدأ المعاكس هو الذي كان سائداً، من قبل، وهو الذي كان أسبق في الظهور تاريخياً، أي أن مبدأ تخصيص الواردات هو الذي كان معمولاً به في الأصل، وذلك لتبرير اللجوء إلى فرض الضرائب والرسوم، كمورد إضافي مساعد واستثنائي، لتغطية النفقات التي لا تكفي موارد التاج لتغطيتها. فكان تخصيص الواردات هو الطريقة الفضلى للحؤول دون تبديد الأموال وتبذيرها من قبل الملك وحاشيته. أو على الأقل للتخفيف من ذلك.

أما وقد زال هذا المحذور، ومبرراته فقد حل محل تخصيص الواردات عدم تخصيصها للأسباب التي سبقت الإشارة إليها عند بحث مبدأ شيوع الموازنة.

البند الثاني: إجازة النفقات

١ ـ إن الإجازة بالإنفاق تتمثل بما يطلق عليه عبارة «فتح الاعتمادات»، في إطار الموازنة. وفتح الاعتماد هو الذي يمثل إجازة قانونية بالإنفاق. غير أن هذه الإجازة لا

---

(١) -Louis Delbez-Eléments de Finances publiques Paris-Edition A. Pedone-1955..
-G. Jéze op. cit. p.30.

تتضمن الدلالة القانونية ذاتها بالنسبة إلى جميع أنواع النفقات. فهناك ديون كانت قد ترتبت سابقاً على عاتق خزينة الدولة، ولا يتعلق نشوؤها بأعمال قانونية قام بها عمال الإدارة. فبالنسبة إلى هذه النفقات فإن الموازنة تتضمن مجرد إجازة بالدفع، مثال ذلك: الدين العام، معاشات التقاعد، رواتب الموظفين... إلخ.

أما بالنسبة إلى الديون التي تترتب على عاتق الدولة جرّاء أعمال قانونية يقوم بها عمال الإدارة فيما بعد فإن الموازنة تتضمن الإجازة للقيام بتلك الأعمال القانونية التي تتولد عنها ديون بذمة الدولة ضمن مبالغ الاعتمادات التي حددتها الموازنة، ومثال ذلك، عقود توريد التجهيزات، وعقود تأدية الخدمات، وعقود الأشغال العامة. وقرارات تعيين موظفين جدد..."[1].

٢ ـ إن الإجازة بالإنفاق ليست إجازة للقيام بعمل قانوني محدد، أو لترتيب دين معين، إنها إجازة للقيام بأعمال قانونية غير محددة، لترتب ديناً على الدولة. شرط ألا تتجاوز الاعتمادات المرصدة. غير أن الأعمال القانونية التي يقوم بها الوزير، بما يتجاوز الإجازة بالنفقات، تبقى صالحة لأن تُؤتيَ مفاعيلها القانونية، ولكن على الدائن التريث حتى تأمين الإعتمادات اللازمة ليتمكن من قبض دينه، هذا، بصرف النظر عن المسؤولية السياسية أو المالية التي قد تقع على عاتق الوزير"[2].

٣ ـ إن اعتمادات الموازنة، بما هي إجازة بالانفاق، لا تماثل الحساب الدائن الذي يمكن للوزير أن يسحب منه، ولا تماثل قرضا له يفتح بقيمته اعتماداً مصرفياً، ولا هي مبالغ من الأموال توضع بتصرف الوزير ينفقها كيفما يشاء، بل هي إجازة قانونية تعطى للسلطات الإدارية المختصة، وفي مقدمها الوزير، لاتخاذ بعض القرارات المالية.

---

(١) G. Jéze. op. cit. p.p. 28, 29.

(٢) ibid. p. 20.

٤ ـ إن الإجازة بالإنفاق هي إجازة مشروطة فهي تعطى، ليس لوزير معين وحسب، وإنما تعطى أيضاً لغاية معينة، يجري تحديدها، في لبنان، على مستوى النبذة، والفقرة في البند الواحد. ويجري تحديدها، في غيره من البلدان، وفقاً لتقسيمات النفقات، المعتمدة في موازناتها. بحيث لا يجوز إنفاقها في غير الغاية المعينة لها. وهي مشروطة بالمبلغ المحدد الذي لا يجوز تجاوزه، وهي مشروطة بمدة الموازنة، وهي السنة، من حيث المبدأ[1].

٥ ـ إن الشروط المرتبطة بالإجازة بالإنفاق، لجهة الغاية منها، وقيمتها، ومهلة استعمالها، ليست شروطاً جامدة وإنما هي شروط مرنة، حيث يجوز نقل الاعتماد من فقرة إلى فقرة، ضمن البند الواحد، وحيث يجوز فتح الاعتمادات الإضافية، لتغذية البنود التي نفدت اعتماداتها، وحيث يجوز تدوير الاعتمادات، أي نقلها من موازنة السنة الجارية إلى موازنة السنة اللاحقة.

٦ ـ إذا كانت إجازة الواردات تشكل موجباً على الحكومة والإدارة، ولها طابع الإلزام بتطبيق النظام الذي يرعى كل نوع من أنواع الواردات، فإن الإجازة بالإنفاق ليس لها مثل هذا الطابع الإلزامي. فللحكومة حق الخيار بين التصرف بمقتضى تلك الإجازة أو الاستنكاف عن ذلك. فلها ملء الحق بالإنفاق وعدمه، وفقاً لما ترتئيه، على الرغم من أنها هي التي طلبت، في الأساس، الإجازة لها بالإنفاق. وذلك بناء على ظروف استجدت، أو تقديرات طرأت لم تكن بالحسبان، أو لانتفاء الموضوع أصلاً. ومثاله ما نصت عليه المادة ١٨ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني، من أن «لوزير المالية، إذا وجد ضرورة لذلك، أن يقترح على مجلس الوزراء، وقف استعمال بعض الاعتمادات المرصدة في الموازنة، ولمجلس الوزراء أن يقرر الموافقة على الاقتراح، إذا كانت الظروف الراهنة تبرر اتخاذ مثل هذا التدبير»، ومثاله أيضاً، عدم كفاءة الإدارة

---

(١) L. Philip. op. cit p.277.

على التصرف بالاعتمادات المرصدة لغير ما سبب، كالنقص في جهازها الإداري أو الفني، أو التعقيدات الإدارية وغيرها، ومثاله أيضاً، لحظ اعتمادات للتعويض عن أضرار كوارث طبيعية جرى تقدير وقوعها، ولكنها لم تقع[1]..

٧ ـ وأخيراً، إن الإجازة بالإنفاق لا تنشئ بحد ذاتها حقوقاً للغير تجاه الدولة، وإنما تنشأ مديونية الدولة خارج تلك الإجازة، جراء أعمال قانونية سابقة، كرواتب الموظفين العاملين في الإدارة المعينين بتاريخ سابق، أو إجراء أعمال قانونية لاحقة، كعقود الأشغال العامة المجراة بعد نشر الموازنة.

البند الثالث: التعديلات الطارئة على الموازنة بعد إقرارها.

إن الموازنة، في أحد وجوهها، إجازة وتقدير، فهي من الناحية القانونية إجازة، وهي من الناحية المالية تقدير، فهي تتضمن تقدير واردات الدولة ونفقاتها، عن سنة مقبلة. والتقدير لا يطابق الواقع الفعلي، سواء أكان ذلك بالنسبة إلى الواردات، أم كان بالنسبة إلى النفقات؛ لارتباط هذه وتلك بعناصر وظروف لا يمكن ضبطها، والتحكم فيها. وهكذا تتعرض الموازنة للتعديلات بما يتوافق مع مستجدات الأمور، نعرض لبعضها على الوجه التالي:

أولاً: عدم كفاية الواردات

إذا تبين للسلطة المالية التي تتولى متابعة مسار تنفيذ الموازنة، أن تحصيلات الواردات هي اقل من التقديرات المتوقعة، فيمكن تلافي هذا النقص باللجوء إلى عدد من التدابير والوسائل، ومنها:

ـ اللجوء إلى استعمال «مال الاحتياط»، في حال وجوده. مع الإشارة إلى أن «مال الاحتياط» غير متوفر في لبنان منذ ما يقرب من ثلاثة عقود.

---

(١) L. Delbez op. cit. p. 57.

- اللجوء إلى إيقاف استعمال بعض الاعتمادات المرصدة في الموازنة. وقد نصت على مثل هذا التدبير المادة ١١٨ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني التي أعطت لوزير المالية، حق اقتراح وقف استعمال بعض الاعتمادات المرصدة في الموازنة، وأعطت لمجلس الوزراء صلاحية الموافقة على هذا الاقتراح.
- اللجوء إلى أحداث موارد جديدة.
- وأخيراً، اللجوء إلى الاستدانة، إما باصدار سندات خزينة، أو بعقد القروض، وفقاً لمقتضيات الحال.

ثانياً: عدم كفاية الاعتمادات

وإذا تبين أن الاعتمادات المرصدة في الموازنة غير كافية، لتغطية النفقات المرتقبة لبعض الإدارات، أو لبعض الغايات، أو إذا استجدت حاجات طارئة لم تكن بالحسبان، ولم تلحظ لها اعتمادات لتغطيتها، فيمكن اللجوء، في هذه الحالات، إلى عدد من التدابير والوسائل، منها ما لا يحتاج إلى إجازة مسبقة من مجلس النواب. ومنها ما يحتاج إلى موافقة لاحقة من مجلس النواب، ومنها ما يحتاج إلى إجازة مسبقة جديدة من مجلس النواب.

١ ــ ما لا يحتاج إلى إجازة مسبقة من مجلس النواب (احتياطي الموازنة)

أ ــ نصت المادة ٢٦ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني على أن يلحظ في الموازنة العامة باب خاص، باسم «احتياطي الموازنة» ترصد فيه:

- اعتمادات احتياطية للنفقات المشتركة بين عدة وزارات، كمساعدات المرض، والوفاة، والأحكام النقدية، والمصالحات إلخ..
- اعتماد احتياطي للنفقات الطارئة، يستعمل لتغذية بنود الموازنة التي نفدت اعتماداتها، أو لفتح اعتمادات استثنائية، على الاّ يقل هذا الاعتماد الاحتياطي عن واحد بالمئة من مجموع اعتمادات الجزئين، الأول والثاني، من الموازنة؛

علماً بأن هذا الباب يفتح في الجزء الأول من الموازنة، وإن الاعتماد الملحوظ فيه قد بلغ نسبة ١،٩٪ إلى مجموع الموازنة لعام ٢٠٠٣، وبلغ نسبة ١،٨٣٪ من موازنة العام ٢٠٠٤. ونصت المادة ذاتها على أن لا تصرف أية نفقة من هذا الباب مباشرة، بل تنقل هذه الاعتمادات، عند الحاجة، إلى سائر بنود الموازنة، على الوجه التالي:

- بقرار من وزير المالية، بناء على اقتراح الإدارة المختصة، وبعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات، في ما يتعلق بالاعتمادات الاحتياطية للنفقات المشتركة.

- بمرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، في ما يتعلق بالاعتماد الاحتياطي للنفقات الطارئة.

ب ـ ويصار إلى تصحيح وضعية الاعتمادات، ضمن الفقرة الواحدة، دونما حاجة إلى إجازة من مجلس النواب:

- بالنقل من الاعتماد المرصد لأحد المشاريع إلى مشروع مماثل وواقع في المنطقة نفسها:

  - بعد تلزيم الأشغال، شرط الاحتفاظ بخمسة عشر بالمئة على الأقل من مقدار الاعتماد الأساسي.

  - بعد إتمام المشروع وتصفية الصفقة، دونما أي شرط.

- بالنقل بقرارات من الوزير المختص بعد تأثير المراقب المركزي لعقد النفقة سواء أكان ذلك إلى فقرة قديمة في البند، أم كان إلى فقرة جديدة، إذا كانت الفقرة تتعلق بنفقة من نوع النفقات التي يختص بها البند.

- بالنقل بقرار من وزير المالية، بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات، بالنسبة إلى الاعتمادات المرصدة في بابي الديون المتوجبة الأداء، واحتياطي الموازنة.

علماً بأن إمكانية النقل تبقى جائزة في موازنة سنة معينة لغاية ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة، وذلك بالنسبة إلى الاعتمادات التي لم تسقط بنهاية السنة.

٢ ـ ما يحتاج إلى موافقة لاحقة لمجلس النواب، عندما يكون المجلس في عطلة

ـ نصت المادة ٨٥ من الدستور اللبناني على أنه لا يجوز أن يفتح اعتماد استثنائي إلا بقانون. أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة، فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً، بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء، بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية، وبنقل الاعتمادات في الموازنة، على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يحدد في قانون الموازنة. ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة مجلس النواب، في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك.

ـ تنفيذاً لأحكام المادة ٨٥ من الدستور اللبناني المذكورة آنفاً، فقد حددت قوانين الموازنة منذ العام ١٩٩٦ وحتى عام ٢٠٠٤ الاعتمادات الاستثنائية التي يمكن لرئيس الجمهورية فتحها أو نقلها بمبلغ لا يتجاوز خمسة وثلاثين مليار ليرة.

٣ ـ ما يحتاج إلى إجازة مسبقة من مجلس النواب (الاعتمادات الإضافية).

ـ نصت المادة ١١ «من قانون المحاسبة العمومية اللبناني على أن الاعتمادات الإضافية هي التي تزاد إلى الاعتمادات الأساسية بعد نشر الموازنة، وهي على نوعين:

ـ تكميلية، وهي التي تفتح لمواجهة نقص في بند معين.

ـ استثنائية وهي التي تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصلاً أي اعتماد في الموازنة.

ـ ونصت الفقرة الأولى من المادة ٨٥ من الدستور اللبناني على أنه لا يجوز فتح اعتماد استثنائي إلا بقانون.

ـ واستعادت المادة ٢٧ من قانون المحاسبة العمومية هذا الحكم الدستوري، فنصت على أنه «لا تفتح الاعتمادات الإضافية إلا بقانون» وذلك مع مراعاة ما

نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٨٥ من الدستور، لجهة إمكانية فتح اعتمادات استثنائية، أثناء عطلة المجلس النيابي، ومع مراعاة ما نصت عليه المادة ٢٦ من قانون المحاسبة العمومية، لجهة أحكام وشروط النقل من باب احتياطي الموازنة، وفقاً لما جرى تفصيله آنفاً.

الباب الخامس

تنفيذ الموازنة

l'exécution du budget

الفصل الأول

تنظيم وزارة المالية

لوزارة المالية الدور الرئيس في تنفيذ الموازنة العامة، سواء ما تعلق منه بالواردات أو بالنفقات.

فوزارة المالية تنفرد بتقدير واردات الموازنة، كما رأينا. وتتولى تنفيذ القسم الأكبر من الواردات، وذلك بطرح جميع الضرائب المباشرة، وقبضها، وملاحقة تحصيلها، وكذلك طرح مجمل الرسوم والضرائب غير المباشرة، وقبضها، وملاحقة تحصيلها، من مثل الرسوم الجمركية (وهي ضرائب غير مباشرة)، والضريبة على المبيعات (الضريبة غير المباشرة على القيمة المضافة)، والرسوم العقارية، ورسم المغادرة، ورسم الطابع المالي، وسوى ذلك من رسوم وعائدات، ولا يبقى للإدارات الأخرى سوى النزر اليسير من الرسوم والعائدات. فيتولى بعض تلك الإدارات، تحديد الرسوم المتوجبة، وإصدار أوامر القبض بها، ليصار إلى دفعها في صناديق الخزينة، من مثل رسوم السير والسيارات التي تتولى فرضها، «هيئة إدارة السير والآليات والمركبات» المرتبطة بوزارة الداخلية والبلديات، فتحدد هذه الرسوم وتصدر بها أوامر قبض، ليصار إلى دفعها في صناديق الخزينة، أو في المصارف التجارية لحساب الخزينة. والرسوم القضائية التي تصدر أقلام المحاكم، في وزارة العدل، أوامر قبض بها، ثم يصار إلى دفعها في صناديق الخزينة المنشأة في وزارة العدل خصيصاً لهذه الغاية.

وهناك رسوم أخرى، تتولى الإدارة المعنية استيفاءها، ليصار إلى دفعها، لاحقاً، في صناديق الخزينة، من مثل الرسوم المدرسية التي يتولى مدراء المدارس تنظيم إيصالات قبض بها، واستيفاء قيمها، ثم يصار إلى تسديدها دفعة واحدة، في صناديق الخزينة؛ وذلك كتدبير إجرائي، تسهيلاً لمعاملات المواطنين.

أما بالنسبة إلى النفقات، فإذا كانت كل وزارة، أو إدارة، هي التي تتولى عقد النفقات الخاصة بها، وهي التي تتولى تصفيتها، فإن وزارة المالية هي التي تتولى مراقبة

عقود النفقات الجارية في تلك الوزارات، أو الإدارات. وهي التي تتولى إصدار حوالات الدفع بها، وهي التي تتولى دفع قيمها، من صناديق الخزينة، أو من صناديق مصرف لبنان، مسحوبة على حساب الخزينة فيه.

لذلك، فقد أفردنا لتنظيم وزارة المالية، فصلاً خاصاً، نعرض فيه للوحدات الإدارية التي تتألف منها، ولصلاحياتها.

وحيث أن وزارة المالية تشمل:

- مديرية المالية العامة.
- المديرية العامة للشؤون العقارية[1].
- مديرية اليانصيب الوطني.
- إدارة الجمارك.

فقد قصرنا البحث على مديرية المالية العامة، باعتبارها الوحدة الإدارية التي تتولى الجزء الرئيس من تنفيذ الموازنة. وهي تتألف من وحدات مركزية، ومن وحدات إقليمية، نفصلها في ما يلي:

البند الأول: الوحدات المركزية

وهي تشمل:

- مديرية الشؤون الإدارية.
- مديرية الموازنة ومراقبة النفقات.
- مديرية الواردات.
- مديرية الصرفيات.
- مديرية الخزينة.
- مديرية الدين العام[2].

---

(١) استحدثت المديرية العامة للشؤون العقارية بموجب القانون رقم ٤٢٤ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٦.

(٢) استحدثت مديرية خاصة بالدين العام، وقد أعد مشروع قانون بذلك جرت الموافقة عليه في مجلس الوزراء، وهو في طريقه إلى مجلس النواب لإقراره، ومن ثم نشره.

ـ مديرية المحاسبة العامة.

ـ مفوضو الحكومة.

أما الوحدات المركزية التي لها علاقة بتنفيذ الموازنة، فهي التالية:

أولاً: مديرية الموازنة ومراقبة النفقات

وتتألف من:

ـ دائرة الموازنة.

ـ دائرة مراقبة النفقات، ويرتبط بها مراقبو عقد النفقات في الوزارات.

١ ـ تتولى دائرة الموازنة:

- جمع المعلومات، وإجراء الدروس التي تمكنها من اقتراح الأسس الواجب اعتمادها لتنظيم مشروع موازنة السنة التالية.
- تحضير مشروع موازنة الدولة العامة. والموازنات الملحقة، وفذلكتها.
- تحضير مشاريع الموازنات الاستثنائية، وفذلكتها.
- درس طلبات نقل الاعتمادات، وفتحها، وتدويرها، ووضع مشاريع النصوص اللازمة لها.
- إبداء الرأي في مشاريع ملاكات الموظفين، وسلم رواتبهم، وتعويضاتهم، لجهة تأثيرها على الموازنة.

ولوزارة المالية أن تطلب من جميع الإدارات العامة المعلومات والمستندات التي تساعد دائرة الموازنة في تأدية مهمتها.

٢ ـ تتولى دائرة مراقبة النفقات:

- مراقبة عقد النفقات في مختلف الوزارات، والإشراف على القائمين فيها، بهذا العمل.

يقوم مراقبو عقد النفقات بتمثيل مدير الموازنة ومراقبة النفقات، في الوزارات والإدارات التي يجري توزيعهم عليها، لممارسة مهام مراقبة عقودها محلياً، تسهيلاً وتسريعاً، في إنجاز المعاملات.

ثانياً: مديرية الواردات(1)

وتتألف من:

- دائرة ضريبة الدخل.
- دائرة قاعدة المكلفين.
- دائرة ضريبة الرواتب والأجور.
- دائرة كبار المكلفين.
- دائرة ضريبة الأملاك المبنية.
- دائرة ضريبة الأراضي.
- دائرة الضرائب غير المباشرة.
- دائرة ضريبة التحسين.

١ ـ تتولى رئاسة المديرية:

- تنسيق التشريع الضريبي.
- درس الإتفاقات الدولية الضرائبية.
- تجميع الإحصاءات الضرائبية.
- الدعاوى المتعلقة بالضرائب أمام مجلس الشورى.

وتلحق برئاسة المديرية دائرة للتشريع الضريبي، لمعاونتها في المهام المذكورة آنفاً.

٢ ـ تتولى دوائر مديرية الواردات (باستثناء دائرة قاعدة المكلفين المركزية، ودائرة الضرائب غير المباشرة، ودائرة ضريبة التحسين) كل في ما خصها، ما يلي:

- استلام التصاريح والتدقيق فيها.
- طرح الضريبة، وإعداد جداول التكليف بها.

---

(1) جرى تعديل ملاك مديرية الواردات بموجب المرسوم رقم ١٠٠٦٣ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٨ بحيث أصبح على النحو المبين أعلاه.

- درس الاعتراضات على الضريبة.
- مسك حسابات الضريبة.
- حفظ الملفات والجداول والسجلات.

٣ - **تتولى دائرة قاعدة المكلفين المركزية**، في جميع المحافظات، تسجيل وتعريف المكلفين، وتحديث المعلومات المتعلقة بهم.

٤ - **تتولى دائرة الضرائب غير المباشرة** جميع الشؤون المتعلقة بالضرائب والرسوم غير المباشرة، وتقوم، على الأخص، بالمهام التالية:

- تنظيم أوامر القبض.
- ضبط المخالفات وفرض الغرامات.
- درس الاعتراضات.
- مسك الحسابات.
- مراقبة مدفوعات شركات النفط.
- مراقبة مدفوعات الشركات ذات الامتياز.
- حفظ الملفات، والجداول، والسجلات، والمستندات، وأوراق الثبوت.

٥ - **تتولى دائرة ضريبة التحسين** المهام المنوطة بها في قانون الاستملاك، وأهمها:

- وضع بيان معلل بالعقارات التي تقدر أن التحسين سيتناولها، جراء الأشغال المراد تنفيذها، يصدق بقرار من مدير الواردات.
- التحري عن الأسعار الرائجة، في مراحل درس وتنفيذ المشروع، وعن الأسعار المحتملة بتاريخ وضعه قيد الاستعمال.
- إصدار جداول تكليف بالضريبة، يبرمها مدير الواردات، استناداً إلى قرارات لجنة الاستملاك بتحديد قيمة التحسين.

ثالثاً: مديرية الصرفيات

وتتألف من:

ـ دائرة التدقيق والصرف.

ـ دائرة صرف الرواتب.

ـ دائرة صرف معاشات التقاعد[1].

١ ـ تتولى دائرة التدقيق والصرف، التدقيق في معاملات تصفية النفقات.

٢ ـ تتولى دائرة صرف الرواتب ومعاشات التقاعد كل ما له علاقة بصرف الرواتب، ومعاشات التقاعد، وتعويضات الصرف من الخدمة، وتعويضات الأوسمة.

٣ ـ يرتبط بمدير الصرفيات الموظفون الماليون المكلفون التدقيق في معاملات الصرف، محلياً، في الوزارات، وذلك لتسهيل وتسريع إنجاز المعاملات.

رابعاً: مديرية الخزينة

وتتألف من:

ـ دائرة تحصيل بيروت.

ـ دائرة مراقبة الجباية.

ـ دائرة الحوالات.

ـ دائرة المحاسبة والصناديق.

مع الإشارة إلى أن مدير الخزينة يتولى إدارة عمليات الموازنة والخزينة، بصفته محتسب المالية المركزي، وذلك، إما مباشرة، وإما بواسطة المحتسبين المحليين، في مراكز المحافظات والأقضية، وتوحيد حساباتهم، من خلال دائرة المحاسبة والصناديق.

١ ـ تتولى دائرة تحصيل بيروت تأمين استيفاء الضرائب والرسوم في محافظة بيروت. أما في المحافظات والأقضية الأخرى، فيتولى ذلك المحتسبون المحليون، كما سيأتي بيانه.

---

(١) لم ترد هذه الدائرة في مرسوم تنظيم وزارة المالية، وإنما وردت في جدول ملاك المديرية العامة لوزارة المالية.

٢ ـ تتولى دائرة مراقبة الجباية تسجيل جداول التكليف، وأوامر القبض، وأوامر التحصيل، الواردة إليها، بحسب كل نوع من الضرائب والرسوم، ولكل جاب أو منطقة تحصيلية، على حدة، في سجلات. وعليها أن تنظم، في آخر كل سنة، بياناً عاماً بوضعية الجباية.

٣ ـ تتولى دائرة الحوالات:

ـ التثبت من انطباق الحوالة، أو أمر الدفع، على الشروط المبينة في القانون.

ـ تسجيل محتويات الحوالة في قيودها.

ـ تسليم حوالات الصرف، وأوامر الدفع، إلى الوزارات المختصة، وأصحاب العلاقة، واستلامها بعد دفعها.

ـ إعداد المعلومات والبيانات اللازمة لقطع الحساب.

٤ ـ تتولى دائرة المحاسبة والصناديق:

ـ إدارة عمليات الخزينة، ومسك حساباتها.

ـ تنفيذ عمليات الموازنة العائدة لمحافظة بيروت، لحساب المحتسبية المركزية.

ـ دفع السلفات المأذون بها، وملاحقة تسديدها، ضمن المهلة المحددة.

ـ قبض الأمانات والتأمينات والمحجوزات، أو ردها.

ـ تنسيق حركة النقود بين الصناديق.

ـ ملاحقة استيفاء جميع القروض.

ـ حفظ المستندات والأوراق الثبوتية المتعلقة بهذه العمليات.

خامساً: مديرية المحاسبة العامة

تتألف من:

ـ دائرة الرقابة المالية على المؤسسات العامة.

ـ دائرة المحاسبة المالية[1].

لم يجر تفصيل صلاحيات كل دائرة من الدائرتين المذكورتين أعلاه على حدة، وإنما وردت بصورة إجمالية على النحو التالي:

تتولى مديرية المحاسبة العامة:

- التدقيق في حسابات الموازنة العامة، وحسابات الخزينة، وحسابات موازنة المؤسسات والمصالح العامة، والصناديق المستقلة، وتوحيدها.
- تدوين نتائج طرح الضرائب والرسوم، على اختلاف أنواعها.
- تدوين القيود في جميع أدوار تنفيذ الموازنة، وعمليات الخزينة، وتوحيد الحسابات.
- التدقيق في الجداول الشهرية، والسنوية، التي ينظمها المحتسبون، وتوحيد نتائجها، وملاحقة تصحيح جميع الأخطاء المكتشفة.
- تأمين الارتباط مع ديوان المحاسبة.
- تقديم معلومات شهرية، عن وضعية مال الاحتياط، وموجبات الخزينة.
- تحضير قطع الحساب السنوي.

ويرتبط بمدير المحاسبة العامة المراقبون الماليون لدى المؤسسات التي تخضع، مالياً، لرقابة وزارة المالية.

البند الثاني: الوحدات الإقليمية

تتألف الوحدات الإقليمية من:

- رئاسة المالية في مراكز المحافظات.
- المحتسبيات المحلية في مراكز الأقضية.

---

(١) لم يرد ذكر لهاتين الدائرتين في مرسوم تنظيم وزارة المالية. فقد ورد في هذا المرسوم أن مديرية المحاسبة العامة تتألف من إدارة واحدة، وإنما ورد ذكرهما في ملاك المديرية العامة لوزارة المالية.

أولاً: رئاسة المالية

تتولى بصورة خاصة:

ـ تأمين طرح جميع الضرائب والرسوم.

ـ تأمين التحصيل ومراقبته.

ـ توحيد حسابات المحتسبيات وتقديمها للدوائر المركزية.

ـ الإشراف على المعاملات المالية في المحافظة.

ثانياً: المحتسبيات المحلية

تتولى:

ـ تحصيل الضرائب والرسوم بواسطة جباة ملحقين بها.

ـ تأمين عمليات الخزينة.

ـ القيام بمعاملات الصندوق.

ـ التحري عن المخالفات المالية.

ـ إفادة رئاسة مالية المحافظة، عن كل ما من شأنه أن يؤدي إلى تكليف جديد، أو إلى تعديل في التكليف.

الفصل الثاني

تنفيذ الموازنة ومبادئ المحاسبة العمومية

البند الأول: تمهيد

بعد أن يفرغ مجلس النواب من مناقشة الموازنة، وإقرارها بصورة نهائية، ويعمد رئيس الجمهورية إلى إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية، تصبح الموازنة قانوناً، تتولى الحكومة مهام تنفيذه. غير أن تنفيذ قانون الموازنة يجري في ظروف شديدة الاختلاف عن ظروف تطبيق أي قانون عادي[١].

ففي المقام الأول، ينبغي الإسراع في تنفيذ قانون الموازنة، حيث أن هذا القانون يبقى نافذاً حتى نهاية السنة التي أقر فيها، عملاً بمبدأ سنوية الموازنة؛ مع الأخذ بالاعتبار، الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ، ومع الأخذ بالاعتبار، النصوص القانونية التي تجيز عقد النفقات الدائمة التي تقضي المصلحة العامة باستمرارها، في خلال الفصل الأخير من سنة الموازنة الحالية، على حساب السنة اللاحقة، وقبل الانتهاء من مناقشتها وإقرارها، وكذلك النصوص القانونية التي تجيز الاستمرار بصرف نفقات السنة المالية حتى تاريخ ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة، على أن تقيد بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها[٢].

وفي المقام الثاني، فإن تقاسم الصلاحيات بين مجلس النواب والحكومة، بخصوص قانون الموازنة، لا يتم على غرار ما هو عليه الحال بالنسبة إلى أي قانون عادي. فقانون الموازنة الذي يقره مجلس النواب يحدد طبيعة جميع الواردات والنفقات، ومبالغها، ومصادر الواردات، وأوجه إنفاقها بكل تفصيل. (هذا، في حين أن

---

(١) L.philip op. cit. p. 275.

(٢) ibid p. 275.

صلاحياته بالمبادرة في موضوع الموازنة هي مقيدة ومحدودة). والحكومة، في موضوع الموازنة، هي سلطة تنفيذية، بكل معنى العبارة. وهي تعمل في ظل رقابة مجلس النواب، وهو ملاذها الدائم، لإجراء التصحيحات اللازمة على قانون الموازنة بصيغته الأساسية. مع الإشارة إلى أن التصحيحات التي تستطيع الحكومة، أو وزير المالية، إجراءها على أرقام الموازنة، إنما تتم عملاً بنصوص قانونية صادرة عن مجلس النواب، وهي أي حال لا تزيد في الحجم الإجمالي لاعتمادات الموازنة[١].

وقد أحيط تنفيذ الموازنة بمجموعة كبيرة من الأحكام القانونية، والمبادئ، التي تحفظ سلامة التصرف بالأموال العمومية، وتحول، من حيث المبدأ، دون تبديدها، أو تبذيرها، أو اختلاسها، من غير أن يكون ذلك كله وافياً لتحقيق هذه الغاية. وفي مقدم تلك المبادئ مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، في تنفيذ الموازنة.

البند الثاني: مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية

أولاً: مبررات المبدأ

١ ـ إن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية هو مبدأ قديم. يرقى، في فرنسا، إلى أواسط القرن التاسع عشر؛ إذ نصت المادة ١٧ من قانون المحاسبة العمومية الصادر بتاريخ ٣١ أيار ١٨٦٢ على تمانع الجمع incompatibilité بين هاتين الفئتين من الوظائف.

ويصدر هذا المبدأ عن مبدأ سياسي سابق عليه، هو مبدأ الفصل بين السلطات، فجرى نقله إلى الميدان المالي، فتمثل بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف

---

(١) ibid p. 275.

الحسابية، لكي لا تطغى فئة من الموظفين، بما لها من صلاحيات، فتسيء استعمالها، عند تصرفها بالمال العام[1].

فتقسيم الوظائف في العمل، في المجتمعات التي تستلهم المبادئ الديمقراطية، ليس استجابة لهاجس التخصص التقني، لاكتساب المهارات العالية في هذا النوع، أو غيره من العمل، وحسب، وإنما هو أيضاً، استجابة لهاجس إقامة التوازن بين مختلف الاتجاهات، بدافع إجراء الرقابة المتبادلة فيما بينها[2].

علماً بأن النظام القانوني المعمول به في لبنان، تطبيقاً لهذا المبدأ، يقارب الأسس التي يقوم عليها المبدأ مقاربة هجينة وشكلية، فقد أخذ بالظاهر دون الجوهر، وهي أمور سنتناولها بالبحث في حينه، لاحقاً.

٢ ـ إن وجود خطة مالية معدة مسبقاً، تتمثل بالموازنة، يؤدي إلى تقسيم المهام التنفيذية لهذه الخطة، بين وحدات عديدة، تتوزع، بصورة خاصة، بين فئتين كبيرتين، إحداهما تتمثل بالإداريين، والأخرى تتمثل بالمحاسبين، وكلتاهما تعملان متكاملتين مع بعضهما بعضاً، لإنجاز العمل المطلوب. فالإداريون يحضِّرون ما يتعلق بتنفيذ الواردات والنفقات، حتى المرحلة الذي يصدرون فيها مستندات القبض أو الدفع، ليتولى المحاسبون، بعدهم، مهمة قبض الواردات أو دفع النفقات. هذا، من حيث المبدأ، وإن كانت الأمور ليست على هذا القدر من الصرامة في الفصل، كما سنرى لاحقاً.

٣ ـ إن مبرر الأخذ بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية من الناحيتين، العملية والفنية، قائم في أنه منْ غير المرغوب فيه، أن تقوم جهة واحدة،

---

(١) Paul Marie Gaudemet-Précis de finances publiques Tome 1er-Ed. Montchrestien-paris-1970 p. 337.

(٢) Gilbert Devaux-La comptabilité publique-Tome 1er P.U.F. 1957 p. 48.

بممارسة نشاطات ومهام شديدة التنوع، حيث يخشى أن يؤدي ذلك إلى نتائج هزيلة، وبعيدة عن السرعة والإتقان والجودة. فضلاً عن ذلك، فإن القيام بمهام متعددة ومختلفة يتطلب مهارات متعددة ومختلفة، وهي أمور نادراً ما تكون مجتمعة في شخص واحد.

والموظفون الإداريون، ينبغي أن يكونوا مؤهلين لتقرير استخدام الوسائل المتاحة، الموضوعة بتصرفهم، لحسن تسيير المرفق العام المسؤولون عنه. وهم يصدرون، في ذلك، عن حرية في الإستنساب، لاختيار الوسيلة الأكثر ملاءمة لتحقيق النفع العام، أكثر مما هم ملزمون بالتقيد بالنظامية المالية régularité financière. غير أن هذه الاستنسابية opportunité هي أوسع مدى في ميدان النفقات مما هي عليه في ميدان الواردات.

أما الموظفون المحاسبون، ويطلق عليهم في لبنان تسمية «المحتسبون» ــ فهم مكلفون القيام بعمليات قبض الواردات المتوجبة للدولة على المكلفين، ودفع النفقات لدائني الدولة ـ أو الشخص العام عموماً ـ وهم، بالتالي، مسؤولون عن حركة الأموال العمومية، عبر صناديقهم. وعليهم، في هذا السبيل، تسجيل العمليات المالية، وفق تقنية خاصة، ومتشابهة؛ في حين أن الموظفين الإداريين يقومون بعمليات على درجة من التنوع، ولاسيما في ميدان النفقات، من عمليات قانونية وإدارية، في مرحلة عقد النفقة، وعمليات حسابية وتقنية وقانونية، في مرحلة التصفية[1].

٤ ــ إن الأخذ بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، من الناحية القانونية، يتيح إجراء رقابة فضلى على حسن تنفيذ الموازنة. ففي داخل الإدارة نفسها، يؤدي الالتزام بهذا المبدأ إلى تضييق نطاق المخالفات القانونية، إلى أكبر قدر ممكن؛

---

(١) J.-Cl Martinez et P. Di Malta op. cit. p. 690.

وكذلك الأمر بالنسبة إلى الاختلاس*. فالسلطة التي لها صلاحية التقرير، ليست لديها الأموال التي بوسعها التصرف بها مباشرة. فهي لا تستطيع تنفيذ قراراتها إلا من خلال أمر توجهه إلى المحاسب (المحتسب، في لبنان). وعلى خلاف ذلك، هو وضع المحاسب الذي بيده الأموال، ولكن ليس بوسعه أن يتخذ قراراً بإنفاقها، حيث يقتصر عمله على الامتثال لأمر الموظف الإداري، في حدود ما يكون هذا الأمر قانونياً. هذا من حيث المبدأ، كما هو معمول به في فرنسا، بصورة خاصة. وليس هذا هو وضع المحتسب، في لبنان، حيث لا صلاحية له بإجراء الرقابة القانونية، على قرارات الموظف الإداري، كما سنرى ذلك بالتفصيل في حينه، لاحقاً.

ثانياً: تطبيق المبدأ

١ ـ في ما يتعلق بالنفقات

أ ـ يمر تنفيذ النفقات، من الموازنة، بمراحل متمايزة، عن بعضها بعضاً، بوضوح، وتتبع الواحدة منها الأخرى، بترتيب، بحيث لا تسبق مرحلة متأخرة مرحلة متقدمة، ولا تتجاوز مرحلة على مرحلة. وهذه المراحل هي: عقد النفقة، ثم تصفية النفقة، ثم صرف النفقة، وأخيراً دفع النفقة. فلا تصفى النفقة قبل عقدها، ولا تعقد ثم تصرف دون تصفية.

وتتمثل الوظائف الإدارية بالمراحل الثلاث الأولى، من تنفيذ النفقة، أي بعقد النفقة، وتصفيتها، وصرفها. وقد أعطيت هذه المهام إلى موظفين إداريين؛ وفي نهاية هذه المراحل الثلاث يصدر أمر الدفع، موجهاً إلى المحاسب (وفي لبنان يدعى المحتسب) ليتولى النظر في قانونية المعاملة واستكمال شروطها القانونية والنظامية،

* يدور البحث، هنا، على المستوى القانوني والفقهي، دون الالتفات إلى الواقع الفعلي، وما يجري فيه، فهذه الأمور قد تكون موضوع بحث آخر.

ومن ثم يصار إلى دفع النفقة، لإبراء مديونية الدولة تجاه دائنيها. وهذه هي المرحلة الحسابية من تنفيذ النفقة.

مع الإشارة إلى أن المحتسب، في القانون اللبناني، لم يُعْطَ أية صلاحية للتدقيق في قانونية المعاملة، وإنما أُعْطِيَ صلاحية شكلية، غيرَ ذات شأن، سيصار إلى توضيحها لاحقاً. ولكن القانون اعتبره مسؤولاً، بأمواله الشخصية، عن أية نفقة تدفع خلافاً للقانون. وهو تفاوت فادح بين الصلاحية والمسؤولية.

ب ـ تقوم وزارة المالية في لبنان بتنفيذ مرحلة صرف النفقة، وهي المرحلة الإدارية الأخيرة، من مراحل تنفيذ النفقة، إضافة إلى المرحلة الحسابية، من مراحل تنفيذ النفقة، وهي دفع النفقة. فصرف النفقة ودفعها يتمان، حصراً، في وزارة المالية. أما المرحلتان الأوليان، من مراحل تنفيذ النفقة، فتتمان في مختلف وزارات الدولة وإداراتها ، مما يجعل لهذه الوزارة «وصاية» مالية على هذه الوزارات والإدارات، على حد تعبير أحد فقهاء المالية العامة الفرنسيين Luc Saïdj.

٢ ـ في ما يتعلق بالواردات

أ ـ إن مراحل تنفيذ الواردات هي أقل وضوحاً بتمايزها، مما هي عليه مراحل تنفيذ النفقات. ولذلك، فإن مبرر إجراء الرقابة، جرّاء الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، على صعيد الواردات، هو أقل تطلباً وجدوى. لاسيما وأن الموظفين الذين يتولون تنفيذ الواردات، بقسمها الأكبر، هم موظفون مختصون بالشؤون المالية، ويرتبطون بمجملهم بوزارة المالية.

وعليه، فإن مبدأ الفصل المذكور لا يكون معمولاً به، إلاّ حيث تكون مراحل تنفيذ الواردات واضحة التمايز، عن بعضها بعضاً. ويظهر ذلك بجلاء، في تنفيذ الضرائب المباشرة. فيختص الموظفون الإداريون بمراحل تحديد مطرح الضريبة، وتصفيتها، وإصدار الجداول بها، ويختص موظفو المحاسبة (المحتسبون) بمرحلة التحصيل، أي قبض الضريبة، وإدخالها في الصندوق، وإجراء القيود اللازمة في السجلات، كما

يظهر ذلك أيضاً، في الإيرادات غير الضريبية، من مثل ديون الدولة، من غير الضرائب والرسوم، كإلحاق الضرر ببعض ممتلكات الإدارة (كصدم سيارة حكومية وإلحاق الضرر بها بخطأ من الغير)، فيصدر الموظف الإداري المختص أمر تحصيل بقيمة الضرر، ويتولى المحتسب تحصيله[1].

ب ـ أما في موضوع الضرائب غير المباشرة، فلا فصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، في تنفيذها. فالإدارة التي تتولى تحديد مطرح الضريبة، وتصفيتها، هي ذاتها التي تتولى تحصيلها؛ كما هو الحال بالنسبة إلى الرسوم الجمركية، وكذلك الأمر بالنسبة إلى عدد كبير من الرسوم، من مثل الرسوم المدرسية، ورسوم زيارة الأماكن الأثرية، ورسوم الدخول إلى المتاحف، وسواها، حيث تتولى الإدارات المعنية فرض الرسم، واستيفاءه تلقائياً، من أصحاب العلاقة. وهذا أمر منطقي؛ فمن غير المعقول أن تتولى إدارة فرض رسم زيارة الأماكن الأثرية، مثلاً، وتصدر به أمر قبض، ثم يذهب صاحب العلاقة إلى إدارة أخرى لدفع الرسم، ويأتي بعدها ليتمكن من ولوج الباب إلى المكان الأثري.

ثالثاً: جزاءات مخالفة المبدأ

يطرح السؤال حول النتائج التي تترتب على مخالفة مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، في المجالات التي يؤخذ به فيها. فماذا يترتب على الموظف الإداري من مسؤوليات، إذا هو قام بعمل المحاسب. وماذا يترتب على المحاسب من مسؤوليات إذا هو قام بعمل الموظف الإداري؟

إن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، بالإضافة إلى كونه طريقة في تنظيم الإدارة المالية، فإنه يحدد، في الوقت نفسه، أنظمةً في المسؤولية، خاصةً بكل من هاتين الطائفتين من الوظائف.

---

(1) ibid p.p 690 – 694.

فمن حيث الشكل، فإن عدم مراعاة الموجبات الملقاة على عاتق كل منهما، في القانون العام المالي، يطرح المسؤولية الخاصة بكل منهما، دون أن يتم استبعاد المسؤوليات الأخرى، عند الاقتضاء، من مدنية، وجزائية، وتأديبية، وسياسية. ويتساوى الجميع في هذه المسألة، دونما فرق بين هذه الطائفة من الوظائف وتلك.

أما من حيث الأساس، فهناك تفاوت في المسؤولية بينهما، إذ تبقى المسؤولية الشخصية للموظفين الإداريين خفيفة الوطأة عليهم، بخلاف ما هي عليه المسؤولية الشخصية للمحتسبين[1]. وإذا كانت الصلاحيات المعطاة للمحتسبين، في القانون الفرنسي، واسعة بالقدر الذي يبرر شدة وطأة المسؤولية عليهم، فإن وضع المحتسبين، في القانون اللبناني، ليس فيه ما يبرر ذلك القدر من المسؤولية عليهم. وهنا، يكون المشترع اللبناني قد أخذ بنظام المسؤولية المعتمد في القانون الفرنسي، وأغفل الأساس الذي ترتكز عليه تلك المسؤولية.

وبصرف النظر عن النطاق الواسع للمسؤوليات التي تقع على عاتق كل من الموظفين الإداريين، والمحتسبين، فإننا نقتصر، في هذا المجال، على المسؤوليات التي تترتب على كل من هاتين الطائفتين من الموظفين إذا تعدت طائفة منهما نطاق صلاحياتها، وتجاوزته إلى ممارسة صلاحيات الطائفة الأخرى.

١ ـ بالنسبة إلى الموظف الإداري

إذا قام موظف إداري بممارسة وظيفة المحتسب، دونما سند قانوني، بأن تدخل بقبض الأموال التي هي من اختصاص المحتسب، أو قام بدفعها، فيمكن لديوان المحاسبة، في مثل هذه الحالة، أن يعتبره محتسباً واقعياً، ويلزمه، عندئذ، بتقديم حساب مهمة، يشتمل على العمليات الحسابية التي قام بها، من قبض ودفع، مشفوع بالمستندات الثبوتية اللازمة. ويصار إلى النظر في الحساب لإصدار قرار بشأنه، يعتبر

---

(١) M.Bouvier, M.. Ch. Esclassan J.-P. Lassale op. cit p. 293.

فيه المحتسب المعني بريء الذمة، أو مشغول الذمة، أو مُسَلِّفاً، شأنه في ذلك، شأن المحتسب القانوني. إضافة إلى ما قد يصدر بحقه من غرامات يقدرها الديوان، وفقاً لمقتضى الحال. هذا، بصرف النظر عن المسؤوليات الأخرى، من جزائية أو تأديبية، إذا توافرت شروط ترتبها.

٢ ــ بالنسبة إلى المحتسب

إذا خالف المحتسب مبدأ الفصل، موضوع البحث، فقام بقبض إيرادات دونما سند قانوني، كجدول تكليف، أو أمر قبض، أو أمر تحصيل، يصدر عن الموظف الإداري المختص، اعتبر مختلساً، وقد يحكم عليه بالحبس أو بالغرامة. (المادة ٣٦١ من قانون العقوبات اللبنانية). وإذا هو قام بدفع نفقة، دونما أمر دفع أو حوالة نظامية، فإنه يعتبر مديناً بالمبلغ المدفوع؛ ويلزم برده.

وفي كلتا الحالتين قد يتعرض المحتسب المعني لعقوبات أخرى، وفقاً لمقتضى الحال[١].

رابعاً: المآخذ على المبدأ

على الرغم من الحسنات المنسوبة إلى مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، على النحو المبين آنفاً، فإن هذا المبدأ لم يسلم من توجيه النقد إليه، على مستويات مختلفة، يمكن حصرها بطائفتين من المآخذ، إحداهما تتعلق بأشكال تطبيقه، والأخرى تتعلق بأساس المبدأ نفسه.

١ ــ المآخذ على أشكال تطبيق المبدأ

وتتوزع هذه المآخذ على ناحيتين:

---

(١) J.- Cl. Martinez et P. Di Malta op. cit p. 695.

أ ـ الناحية الأولى التي ترى في هذا المبدأ سبباً في بطء إنجاز المعاملات المالية، وتعقيدها، وترى فيه أسلوباً قديماً في إدارة المال العام، مع جميع مفاعيله السيئة، تجاه الموظفين الذين يتولون إدارة المال العام، بمراحله كافة، وتجاه المكلفين بالضرائب والرسوم، وتجاه أصحاب الحقوق على الخزينة، وبالتالي تجاه المجتمع كله.

ب ـ والناحية الثانية التي ترى في هذا المبدأ سبباً في إعطاء وزارة المالية وزناً كبيراً، في رقابتها على الوزارات والإدارات الأخرى، بما يجعلها وصياً عليها، على اعتبار أن المحتسبين تابعون لوحدة إدارية من الوحدات الإدارية في وزارة المالية، ولهؤلاء حق الرقابة على نظامية المعاملات المالية المنجزة في الوزارات الأخرى (ليس هذا هو حال المحتسبين في القانون اللبناني، وقد أعطي هذا الحق، في لبنان إلى مديرية الصرفيات وهي ـ على أي حال ـ وحدة من الوحدات الإدارية في وزارة المالية).

٢ ـ المآخذ على أساس المبدأ

وتتوزع هذه المآخذ على ناحيتين أيضاً:

أ ـ الناحية الأولى تتعلق بحرفية النص القانوني، حيث أن مبدأ الفصل يُغَلِّبُ مراعاة الاعتبار القانوني والنظامي، على اعتبار الكفاية والفعالية. وهذا يؤدي إلى رقابة شكلية، بل إلى تدقيق من شأنه أن يؤدي إلى وقف معاملات ذات منفعة عامة، وتكليف الخزينة بأعباء إضافية، بحجة عدم مراعاة الشكليات القانونية، والنظامية. فينصب هاجس الموظفين على تأمين تلك الشكليات، دون الالتفات إلى العبء المالي، والفعالية، والكفاية، والملاءمة.

ب ـ والناحية الثانية وتتعلق بتجزئة المعاملة المالية إلى جزئين، أحدهما، يتعلق بإدارة الاعتماد gestion de crédit، وقد أعطي ذلك للموظف الإداري، والآخر، ويتعلق بإدارة الأموال gestion des fonds، وقد أعطي للمحتسب. وهذه الثنائية ما

بين الاعتماد والمال، وما بين الاستنساب والنظامية opportunité-régularité لا تتلاءم كثيراً مع الوظائف الجديدة للدولة، في المجالات الصناعية والخدمية[1].

خامساً: مستقبل المبدأ

يطرح بعض فقهاء العلوم المالية العامة التساؤل، حول مستقبل هذا المبدأ، فهل يبقى قائماً على ما هو عليه، أم أن له مستقبلاً آخر، يتراوح ما بين إعادة النظر، والإلغاء، أم أنه سائر نحو الضمور والذبول، ومن ثم التلاشي البطيء، بفعل التطور؟.

فما هي حظوظ هذه الاحتمالات الثلاثة من التحقق في الواقع؟

١ ـ في إعادة النظر بالمبدأ

إن الاحتفاظ بالمفاهيم السائدة على صعيد الموازنة والمحاسبة، ولاسيما ما تعلق منها بقانونية تطبيق الموازنة، وعلى الأخص مبدأ تخصيص النفقات، لا يؤدي إلى أبعد من إعادة النظر بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية، الوظائف الحسابية، وذلك بما يتعلق بأشكال تطبيقه، دون المس بمرتكزاته الأساسية.

وكل ما يمكن فعله، في هذا المجال، هو تبسيط التشريع، وتسريع آلية إنجاز المعاملات، ورفع عتبات التدخل في المراقبة، إلى سقوف مالية كبرى، والتوسع في لا حصرية سلطات الرقابة.

٢ ـ في إلغاء المبدأ

إن إلغاء مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية هو الحل الأكثر جذرية، في هذا المجال، ويعني ذلك إلغاء دور المحتسب، بصفته مراقباً (وليس هذا

---

(١) Luc Saïdj-Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, in Revue Française de Finances Publiques N° 41, 1993-p.64 et s.

هو وضعه في لبنان*)، واستبدال الرقابة المسبقة التي يجريها على المعاملات المالية قبل اكتمالها النهائي، وإتمامها بعملية الدفع، برقابة مؤخرة، دون استبعاد دور المحتسب كأمين صندوق، أي كقيم على الصندوق، باعتبار أن أمين الصندوق تابع له ويعمل لحسابه وتحت إشرافه، ودون تجريده من الرقابة اللازمة بحدودها الضرورية، على المعاملات.

وعلى الرغم من أن هذا الحل الذي اعتمدته بعض البلدان، ذات الأنظمة الديمقراطية، لم يؤد إلى زيادة في المخالفات بأكثر مما هي عليه في البلدان التي ما تزال تأخذ بمبدأ الفصل، فإن هذا العمل قد أثار عدداً من الاعتراضات:

أول هذه الاعتراضات، أنه لا يصح أن يقتطع جزء بسيط من سياق نظام متكامل ومعقد، وأن يستبدل به غيره، ببساطة وسهولة؛ ولاسيما في أنظمة الرقابة في المالية العامة. فإلغاء مبدأ الفصل يفترض «ثقافة» أو «فلسفة» في الرقابة أو على الأصح في الرقابة الذاتية autocontrôle غير متوافرة في الأعم الأغلب من البلدان، بما فيها البلدان العريقة في الديمقراطية.

وثاني هذه الاعتراضات، أن اعتماد حل كهذا، يستوجب إقرار نظام ملائم لتحديد مسؤوليات الموظفين الإداريين، ليستبدل به نظام مسؤوليات المحتسبين. ومثل هذا الكلام يصدر عن فقيه فرنسي، في المالية العامة، هو Luc Saïdj حيث نجد في فرنسا، صلاحيات للمحتسبين بمقابل مسؤوليات موازية. فكيف هو الحال في لبنان، حيث على المحتسبين مسؤوليات جسام، ومنها المسؤولية المالية، بأموالهم الشخصية، بمقابل صلاحيات تقتصر على الشكليات فقط؟

---

* إن عدم إعطاء المحتسب صلاحية الرقابة في لبنان، لا يصدر عن فلسفة خاصة بالموضوع، ولا عن فهم متميز، ومتماسك، لمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية؛ فليس ما ينم عن ذلك في أحكام المحاسبة العمومية.

وثالث هذه الاعتراضات، أن إلغاء مبدأ الفصل وإحلال الرقابة المؤخرة على المعاملات المالية، محل الرقابة المسبقة المعمول بها حالياً، لن يغير من واقع المشكلة المطروحة كثيراً. إذ أن نظام المحاسبة العمومية الذي يحكم النظام المالي، بتطبيقاته الفعلية، يبقى محكوماً بذهنية الحرص على نظامية المعاملات، دون الالتفات إلى منطق الكفاءة، والكفاية، والملاءمة، والجدوى، في إدارة المال العام. وتلك هي الغاية التي يسعى إليها محبذو هذا الحل، فيكونون، بذلك، قد وضعوا لأنفسهم هدفاً وسعوا إلى الوصول إليه بالاتجاه المعاكس.

٣ ـ في التلاشي البطيء للمبدأ

يرى أصحاب هذا الرأي بأن الزمن كفيل بأن يفعل فعله، في إضعاف مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، بقدر ما يحصل من تطوير في مفاهيم الموازنة العامة. فعندما يستعاض عن الحرص السائد حالياً على طبيعة النفقة، وتنسيبها التفصيلي الدقيق، بموازنات قائمة على البرامج الشاملة، لعدة سنوات، مع حرية واسعة في اختيار الوسائل وطرائق التنفيذ، عندئذ يقترب مفهوم نظامية المعاملات من مفهوم استعمال الاعتمادات الاستعمال الحسن، وينعدم، بذلك، مبرر وجود مبدأ الفصل[١].

البند الثالث: تطبيقات مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية في لبنان

قضت المادة ١٦٨ من قانون المحاسبة العمومية اللبنانية باعتماد مبدإ الفصل المذكور، في مجالي الواردات، والنفقات، فنصت على ما يلي:

«لا يجوز الجمع بين وظيفة المحتسب وأي وظيفة لها علاقة بطرح الواردات، أو أي وظيفة لها علاقة بعقد النفقات أو تصفيتها أو صرفها».

---

(١) Luc Saïdj- op. cit p.p. 64 et s.

أولاً: في ما يتعلق بالنفقات

١ ـ يمر تنفيذ النفقات، كما سبقت الإشارة، في أربع مراحل هي: عقد النفقة، وتصفية النفقة، وصرف النفقة، ودفع النفقة. وتمثل المراحل الثلاث الأولى الوظائف الإدارية في تنفيذ النفقة، أما المرحلة الرابعة والأخيرة فتمثل الوظيفة الحسابية.

٢ ـ من مقتضيات العمل بمبدأ الفصل، أن تتولى الوزارات والإدارات العامة المعنية القيام بعمليات عقد النفقة، وتصفيتها، وصرفها. غير أن الأمر ليس على هذا النحو تماماً في لبنان. حيث تقوم الوزارات والإدارات العامة المعنية بالمرحلتين الأوليين فقط، من تنفيذ النفقات، وأوكل أمر صرف النفقة إلى وزارة المالية حصراً، على خلاف ما هو عليه الحال، في الكثير من بلدان العالم.

٣ ـ إن الآمر بالصرف هو، في الأصل، وزير المالية. وقد أعطى قانون المحاسبة العمومية اللبناني، في المادة ٧٩ منه، مدير الصرفيات، في وزارة المالية، تفويضاً قانونياً لأن يتولى إصدار الحوالات باسم وزير المالية. وأناط بمدير الصرفيات مهام التثبت من انطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة المالية. بحيث لم يبق للمحتسبين الذين يتولون مهام دفع النفقة سوى رقابة شكلية، نفصلها فيما يأتي من البحث.

٤ ـ يتولى المحتسبون القيام بمهام المرحلة الحسابية من تنفيذ النفقات، وتتمثل بدفع النفقة. ونفصل، في ما يأتي من البحث، الأحكام القانونية التي ترعى أوضاع المحتسبين، ومهامهم، وواجباتهم ومسؤولياتهم.

أ ـ فئات المحتسبين

قسم القانون اللبناني المحتسبين إلى فئتين: محتسب مركزي ومحتسب محلي. والمحتسبون المركزيون هم:

- محتسب المالية المركزي.
- محتسب الجمارك المركزي.

ـ محتسب البريد والبرق المركزي.

ـ المحتسب المركزي في كل إدارة ذات موازنة ملحقة.

ـ كل موظف يعطى هذه الصفة بمرسوم.

مع الإشارة إلى أن الإدارات ذات الموازنات الملحقة حالياً هي: وزارة الاتصالات، مديرية اليانصيب الوطني، المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري.

والمحتسبون المحليون هم الذين يتولون مهامهم محلياً، في مراكز المحافظات والأقضية، وكل موظف يعطى هذه الصفة بمرسوم.

ب ـ مهام المحتسبين

- المحتسب المركزي هو الذي يسأل عن واردات الموازنة ونفقاتها، وعن العمليات الخارجة عن نطاق الموازنة.
- والمحتسب المحلي هو الذي يسأل عن العمليات الخارجة عن نطاق الموازنة، ويؤمن محلياً قبض واردات الموازنة، ودفع نفقاتها لحساب المحتسب المركزي المرتبط به.

ويتولى المحتسبون بصورة خاصة:

- تسلم جداول التكليف وأوامر القبض وأوامر التحصيل التي تودعهم إياها المراجع المختصة، ويؤمنون تحصيلها.
- تأمين المقبوضات أياً كان نوعها.
- تأمين المدفوعات، إما بناء على حوالات، أو أوامر دفع، صادرة عن المرجع الصالح، أو، في بعض الحالات، بناء على أوامر دفع صادرة عنهم مباشرة، كالتي تصدر عن المحتسب المركزي لدفع مبالغ من السلفات المودعة في الخزينة لحساب القيمين عليها.
- حفظ أوراق الثبوت العائدة لهذه العمليات، ومستندات المحاسبة.

• مسك حسابات المحتسبية التي يديرونها. وقد بات مسك هذه الحسابات يتم على أساس الطريقة ذات القيد المزدوج من قبل المحتسب المركزي والمحتسب المحلي، على السواء، بعد أن كانت تتم، من قبل المحتسب المحلي، على أساس الطريقة ذات القيد البسيط، وعلى أساس الطريقة ذات القيد المزدوج، من قبل المحتسب المركزي، فقط.

ج ـ واجبات المحتسبين

ـ على المحتسب قبل أن يباشر وظيفته أن يقدم كفالة قانونية تحدد قيمتها بقرار من وزير المالية، وذلك عملاً بأحكام المادة ١٦٩ من قانون المحاسبة العمومية.

وقد صدر القرار رقم ١/١٤٣٠ تاريخ ١٩٧٤/٦/٦ عن وزير المالية، وحدد فيه الكفالات المتوجبة على المحتسبين، وسائر الموظفين الخاضعين لنظام الكفالة. وميّز بينهم بحسب فئاتهم، ومراكز عملهم. فحددها بمبلغ أربعين ألف ليرة لمحتسب المالية المركزي، وبمبلغ عشرين ألف ليرة للمحتسبين المحليين في مراكز المحافظات والأقضية الكبرى وبمبلغ عشرة آلاف ليرة للمحتسبين المحليين في الأقضية الصغرى (من حيث حجم العمليات المالية)*.

---

* طرح موضوع إعادة النظر بقيمة هذه الكفالات، نظراً لزهادة مبالغها، بالنسبة إلى حجم الأموال التي يسأل عنها المحتسبون. وقد رأيت، في حينه، ليس زيادة مبالغ الكفالات، وإنما إلغاءها. فأياً تكن قيمة الكفالات فإنها ستبقى غير وافية لضمان الأموال العامة التي يتداول بها المحتسبون، وإذا حددت الكفالات بمبالغ ضخمة فسيعجز الموظفون المعنيون عن تأمينها. فضلاً عن أن تعويضات المحتسبين يجب أن تغطي الفوائد التي قد تنتجها هذه المبالغ مع إضافة التعويضات المتوجبة لهم. فكأنهم بذلك يوظفون أموالهم في خزينة الدولة، مع تحميلها عبء هذا التوظيف. وعليه، فقد رأيت أن تلغى هذه الكفالات، بعد أن أصبحت غير ذات قيمة تذكر، وأن يكون المحتسب، في هذه الحالة، كسائر الموظفين العاديين حيث للدولة أن تلاحقه بتعويضاته وأملاكه، عند الاقتضاء.

- إن يمتنع عن قبض أو دفع الأموال التي يشرف على إدارتها، بل يتولى ذلك بواسطة أمين الصندوق، والجباة التابعين له. وعليه أن يطالبهم بكل مخالفة أو تأخير في أعمالهم.

د ـ مسؤوليات المحتسبين

- المحتسب مسؤول بأمواله الشخصية عن كل عملية قبض أو دفع تجري في المحتسبية التي يديرها خلافاً لأحكام القانون.
- فضلاً عن ذلك، قد يتعرض المحتسب لعقوبات تأديبية أو جزائية، تبعاً للمخالفات التي يكون قد ارتكبت، وتستوجب اتخاذ مثل تلك العقوبات بحقه.
- نظراً لضخامة المسؤولية الملقاة على عاتق المحتسب، فقد حصر القانون هذه المسؤولية في نطاق إدارته الشخصية فقط. فنصت المادة ١٧٣ من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

«لا يسأل المحتسب إلاّ عن إدارته الشخصية».

مما يعني أن المخالفات التي قد ترتكب من قبل معاونيه، من أمين صندوق وجباة، تبقى على عاتق مرتكبيها، إذا لم تكن قد ارتكبت بعلم من المحتسب، أو كان شريكاً فيها. فلا يبقى على عاتقه، عندئذ، سوى المسؤولية المسلكية، إذا توافرت شروطها.

ثانياً: في ما يتعلق بالواردات

لقد تم بحث مسألة تطبيق مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، في موضوع الواردات، في ما سبق من هذا الفصل، بحيث لم يعد من فائدة لمعاودة البحث فيه مرة أخرى، لاسيما وان نطاق تطبيقه يقتصر على الواردات التي تتمايز فيها مراحل التنفيذ، من مثل الضرائب المباشرة، بصورة عامة. ويمكن مراجعته في موضعه، من هذا الفصل.

الفصل الثالث

تنفيذ النفقات العمومية

إن الحُكْمَ، في الجانب المالي منه، هو الإنفاق gouverner c'est dépenser، ولا يتأتى للحكومة أن تنفق إلاّ إذا أجازت لها السلطة التشريعية ذلك، بفتح الاعتمادات اللازمة في الموازنة العامة. غير أن مجرد فتح الاعتماد لا يعني تنفيذ النفقة تلقائياً. وإنما يتطلب الأمر عدداً من توافر الشروط، والتقيد بعدد من القواعد والأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة؛ بما يجعل تنفيذ النفقات العمومية على غاية من الدقة والتعقيد، بهدف الحرص على حسن استعمال المال العام توصلاً، في نهاية المطاف، إلى إشباع الحاجات العامة، وتحقيق النفع العام، على أفضل وجه ممكن.

وتنفيذ النفقة يستوجب توافر عدد من الشروط:

- وجود رابطة مسبقة تكون سبب مديونية الدولة تجاه الغير.
- التثبت من وجود تلك الرابطة، واستيفاء شروط استحقاق المديونية، وتحديد مقدار الدين، والتأكد من أن شروط توجبه ما تزال قائمة.
- إصدار أمر دفع إلى الخزينة لإبراء ذمة الدولة من المديونية.
- دفع الدين إلى صاحب الاستحقاق، وأخذ توقيعه إقراراً بإبراء ذمة الدولة من المديونية.

وتلك هي المراحل الأربع التي يمر بها تنفيذ النفقات العمومية، والمعبر عنها، في قانون المحاسبة العمومية، بعقد النفقة، وتصفيتها، وصرفها، ودفعها. وسنعالج هذه المراحل في ما سيأتي من البحث.

البند الأول

عقد النفقة engagement

الفقرة الأولى مفهوم عقد النفقة

١ ـ التعريف القانوني لعقد النفقة

عرفت المادة ٥٥ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني عقد النفقة كما يلي: «عقد النفقة هو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة».

وعرفت المادة ١٦٥ من قانون الموجبات والعقود اللبناني العقد المدني كما يلي: «الاتفاق هو كل التئام بين مشيئة وأخرى، لإنتاج مفاعيل قانونية، وإذا كان يرمي إلى إنشاء علاقات إلزامية، سمي عقداً».

وعلى ذلك، فقد جاء تعريف عقد النفقة، في قانون المحاسبة العمومية، أوسع نطاقاً من تعريف العقد في القانون المدني، وان كانا يلتقيان في نقاط مشتركة كثيرة، كأهلية التعاقد مثلاً؛ فقد يكون عقد النفقة، وفق أحكام قانون المحاسبة العمومية، توافقاً بين إرادتين، وقد لا يكون، وقد يكون عقد النفقة عملاً إرادياً هادفاً إلى إنشاء موجبات متقابلة، وقد لا يكون، وغير ذلك من مسائل وأمور سيصار إلى تبيانها أثناء التوسع في البحث.

ومن الواضح، أن تعريف عقد النفقة، في قانون المحاسبة العمومية اللبناني، قد جاء مطلقاً، من خلال عبارة «القيام بعمل» فلم يقرن «العمل»، بأية صفة، والصفة ـ كما هو معروف ـ قيد على الموصوف.

غير أن هذا «العمل»، على إطلاقه، يجب أن يكون من شأنه ترتيب دين على الدولة، فخرج عن نطاق عقد النفقة، بهذا التعريف، كل عمل آخر لا ينشئ مديونية على الدولة.

٢ ـ عقد النفقة أوسع نطاقاً من تعريفه

ولكن هذا التعريف، وعلى الرغم من اتساع نطاقه، لم يكن تعريفاً جامعاً مانعاً، (على ما يقول أهل علم المنطق)، فقد جاء التعريف ناقصاً، لجهة أن مديونية الدولة مثلما تكون ناشئة عن «القيام بعمل»، وهذا هو الأعم الأغلب، فإنها قد تكون ناشئة، في بعض الأحيان، عن امتناعها عن القيام بعمل، إذا كان هذا الامتناع عن العمل سبباً من أسباب إلحاق الضرر بالغير، فتنشأ مديونيتها، عندئذ، على أساس الخطأ المرفقي الناشئ عن الإهمال، والتقاعس، أو التباطؤ، كعدم إنشاء حاجز على جانبي طريق مرتفع لمنع سقوط السيارات المارة عليها[١]، أو إهمال الإدارة وضع إشارة تنبه عن مخاطر أشغال جارية[٢]. والأمثلة في هذا المضمار كثيرة لا تحصى.

وقد عرف القانون الفرنسي عقد النفقة بأنه «العمل الذي تنشئ به هيئة عامة موجباً، أو تتحقق بواسطته، من وجود موجب يرتب ديناً عليها».

٣ ـ الفرق بين عقد النفقة والاعتماد

ان عقد النفقة، ليس تنفيذاً للنفقات العمومية، إنه العمل الذي تتولد عنه النفقة لاحقاً. فهو الشرط الضروري لها، من حيث أنه، العمل القانوني، أو العمل المادي، الذي تنشأ عنه مديونية الدولة. وعقد النفقة الذي ينشئ مديونية الدولة يختلف اختلافاً جوهرياً عن الاعتماد المفتوح في الموازنة. فالاعتماد، كما سبقت الإشارة، هو إجازة بالإنفاق، ولا ينشئ بذاته موجباً للإنفاق، وهو، بذلك، لا يولد حقاً للغير على الدولة، ولا ينشئ مديونيتها. وإنما الاعتماد يجعل دفع الدين المترتب على الدولة أمراً ممكناً، ولكنه ليس هو الذي أنشأ هذا الدين[٣].

---

(١) شورى لبنان ١٩٦٨/١١/١٠٢.

(٢) شورى فرنسي ١٩٦٠/٣/١٨.

(٣) Michel paul, Les Financs de l'Etat budget- comptabilité éconnomica 1981 p. 520.
Louis Delbez, Elements de Finances publiques Edition A. pedone 1955 p. 69.

وعلى ذلك، فإن تنفيذ النفقة يتطلب توافر شرطين اثنين:

ـ شرط في الأساس، وهو نشوء الدين.

ـ وشرط في الشكل، وهو الإجازة السنوية في الموازنة[1].

الفقرة الثانية: مصادر نشوء مديونية الدولة

نبحث في أحكام مديونية الدولة وفقاً لمصادر نشوئها، سواء أكانت صادرة عن عمل قانوني، أم كانت صادرة عن عمل مادي:

أولاً ـ المديونية الناشئة عن عمل قانوني.

وحول هذه المسألة يقتضي الإجابة عن الأسئلة الثلاثة التالية:

ـ من هي السلطة صاحبة الصلاحية للقيام بهذا العمل؟

ـ ما هي الأشكال التي يتخذها هذا العمل؟

ـ ما هي طبيعة هذا العمل؟

١ ـ السلطة الصالحة لإلزام الدولة بالمديونية

أو

السلطة الصالحة لعقد النفقة

نصت المادة ٥٦ من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي: «يعقد النفقة الوزير المختص، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك»، وعليه، فإن السلطة الصالحة لإلزام الدولة بالمديونية هي، في الأصل، الوزير المختص. وإلى جانبه، فقد نص قانون المحاسبة العمومية على إعطاء بعض المراجع الأخرى صلاحية عقد النفقة، وإلزام الدولة بالمديونية، في ما يتعلق بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات، سواء أجرى

---

(١) Jacques Magnet-comptabilité publique P.U.F. 1ère Edition, 1978 p.159.

تنفيذها بواسطة صفقات تعقدها الإدارة مع الغير، أم جرى ذلك بواسطة الإدارة مباشرة (أي بطريقة الأمانة). وهذه المراجع هي:

أ ـ في ما يتعلق بصفقات المناقصة العمومية والمحصورة، واستدراج العروض، والإتفاق بالتراضي.

ان الجهات الصالحة لعقد النفقة في هذه الصفقات، هي:

- المدير المختص، أو رئيس المصلحة، في حال عدم وجود مدير، إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز عشرة ملايين ليرة لبنانية.
- المدير العام إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن عشرة ملايين ليرة ولا تتجاوز خمسة وثلاثين مليون ليرة لبنانية.
- الوزير في الحالات الأخرى.

ب ـ في ما يتعلق بالصفقات بموجب بيان أو فاتورة.

وهي الصفقات التي لا تتجاوز قيمتها ثلاثة ملايين ليرة لبنانية، أو التي تتعلق بشراء مواد محددة أسعارها، في تعريفة صادرة عن الإدارة (المحروقات) أو عن هيئة دولية معترف بها، ويتعذر الحصول على سعر أدنى، أو إذا كانت الصفقة تتعلق باستئجار آليات أشغال عامة، بموجب تعرفة عامة تحدد بقرار من الوزير المختص (آليات جرف الثلوج).

ويعقد النفقة، في هذه الصفقات، رؤساء الوحدات المختصة المخولون بذلك:

- بقرار من الوزير المختص، في الإدارات العامة.
- بقرار من السلطة التنفيذية في المؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية.

جـ ـ في ما يتعلق بالأشغال التي تنفذ بواسطة الإدارة ذاتها (الأشغال بالأمانة).

ان الجهات الصالحة لعقد النفقة لتنفيذ هذه الأشغال، هي:

ـ رئيس الوحدة المختصة إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز ثلاثة ملايين ليرة لبنانية.

ـ المدير أو رئيس المصلحة، في حال عدم وجود مدير، إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن ثلاثة ملايين ليرة ولا تتجاوز عشرة ملايين ليرة لبنانية.

ـ المدير العام، إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن عشرة ملايين ليرة ولا تتجاوز مئة وخمسين مليون ليرة لبنانية.

ـ مجلس الوزراء في الحالات الأخرى.

د ـ في ما يتعلق ببعض الحالات الخاصة.

وأخيراً نشير إلى أن الالتزام بدفع النفقة قد يتأتى عن السلطة التشريعية، في حالة ما إذا صدر عنها قانون بدفع تعويضات، إلى بعض المتضررين، من أعمال حربية، أو كارثة طبيعية.

٢ ـ الأشكال التي يتخذها عقد النفقة.

إن العمل الإداري الذي يكون مصدراً لنشوء المديونية على الدولة يجب أن يكون من الأعمال القانونية. وفي القانون، يجري التمييز، عادة، بين الأعمال الفردية الصادرة عن مشيئة واحدة، actes unilatéraux والأعمال الصادرة عن إرادتين أو أكثر actes bilatéraux ou multilatéraux

أ ـ الأعمال الفردية المنشئة لمديونية الدولة:

قد تكون هذه الأعمال صادرة عن السلطة التشريعية، كما سبقت الإشارة، وهو أمر قليل الحصول، حيث أن الأعمال الفردية المنشئة لمديونية الدولة غالباً ما تأخذ شكل القرارات الإدارية الفردية.

وما يميز العمل الفردي، في هذا المجال، هو أنه يعبر عن مشيئة الجهة التي صدر عنها. فعقد النفقة، كقرار منفرد، يمكن أن يعبر عن الاختيار الحر للموظف الإداري

ordonnateur، بالمعنى الواسع للعبارة، بحيث يدخل الوزراء في عداد هذه الفئة من الموظفين، على أن تراعى، عند اتخاذ هذا القرار، حدود إجازة الإنفاق في الموازنة، وأن تراعى، في الوقت ذاته، القوانين والأنظمة التي تحكم هذه النفقة. وتصبح الجهة، صاحبة القرار، هي الحَكَم الفيصل في اتخاذ القرار الآيل إلى الإنفاق أو عدمه، دون أي إلزام بذلك. ومن الأمثلة التي ترد في موضوع النفقات الجارية التي تتم بقرار منفرد. نذكر ما يلي:

- تعيين الموظفين في حدود الاعتمادات المرصدة في الموازنة، الأمر الذي يلزم الموظف الإداري بحجز المبالغ الموازية للرواتب والتعويضات المخصصة للموظفين المعينين.
- الاستملاك من أجل المنفعة العامة، الأمر الذي يلزم الموظف الإداري بحجز المبالغ الموازية للتعويضات المستحقة لأصحاب العقارات المستملكة.
- اللجوء إلى الاقتراض، الأمر الذي يلزم الموظف الإداري بحجز المبالغ اللازمة لدفع فوائد الدين العام، وسداد أصل الدين، عند الاستحقاق.
- استقبال الموفدين الأجانب بمهمات رسمية، الأمر الذي يلزم الموظف الإداري بحجز المبالغ اللازمة لتغطية نفقات الاستقبال.
- إيفاد موظفين إلى الخارج بمهمات رسمية، الأمر الذي يلزم الموظف الإداري بحجز المبالغ اللازمة لتغطية نفقات السفر، والإقامة عند الاقتضاء... إلخ.

ب ـ الأعمال التعاقدية المنشئة لمديونية الدولة

كثيراً ما تلجأ الدولة إلى طريقة الاتفاق الودي مع الغير، لتأدية الخدمات، أو توريد اللوازم، أو تنفيذ الأشغال؛ فينشأ بينها وبين الغير عقد contrat يحدد حقوق وواجبات كل من الطرفين.

وإذا كانت عقود الإدارة لا تخضع كلها لنظام قانوني واحد، إذ أن بعضها يخضع للقانون الخاص، والبعض الآخر يخضع للقانون العام، وهي ما يطلق عليها عبارة

«العقود الإدارية»، فإن هذه العقود تكون، في غالب الأحيان، سبباً لنشوء مديونية الدولة.

وتخضع العقود الإدارية لإجراءات طويلة ومعقدة، تختلف بجوهرها عن إجراءات إمضاء العقود الخاضعة لأحكام القانون المدني. وترتكز العقود الإدارية إلى دفاتر شروط خاصة تضفي على هذه العقود صفة عدم التوازن بين طرفيها، حيث ينعدم التفاوض لإمضاء العقد، أو يضيق نطاقه إلى الحدود القصوى.

غير أن توقيع العقد من الجهة الصالحة لعقد النفقة، والتصديق عليه، وإبلاغه إلى الطرف الآخر، يلزم الإدارة قانوناً بشروط العقد، ولاسيما لجهة دفع المقابل المالي عند استحقاقه.

٣ ـ طبيعة عقد النفقة

ـ يجري التمييز، عادة، بين طلب حجز الاعتماد اللازم لعقد النفقة، وبين عقد النفقة نفسه. فكل معاملة تؤول إلى عقد نفقة يجب أن يربط بها طلب حجز الاعتماد اللازم لها. ويوقع هذا الطلب محاسب الإدارة المختصة، أو من يفوضه بذلك، بموافقة رئيسه التسلسلي.

وتنظم طلبات حجز الاعتماد:

ـ عن السنة كلها، إذا كانت تتعلق برواتب، وما شابه من نفقات الموظفين.

ـ عن ثلاثة، أو ستة أشهر، إذا كانت تتعلق بالنفقات الدائمة الأخرى.

ـ وينظم طلب مستقل، كلما اقتضى الأمر.

ـ إن طلب حجز الاعتماد هو عمل مادي، غير ذي صفة قانونية، ولا ينشئ موجباً، وإنما يضمن توفر المال للنفقة المزمع تنفيذها، والتي هي مجرد احتمال[1].

---

(١) M. Paul op. cit. p. 525.

ـ إن عقد النفقة هو العمل القانوني الذي يضفي قيمة قانونية على طلبات حجز الاعتمادات، من حيث أنه عمل منشئ لمديونية الدولة.

ثانياً ـ المديونية الناشئة عن عمل مادي

وحول هذه المسألة، تقتضي الإجابة، أيضاً، عن الأسئلة الثلاثة ذاتها المطروحة بالنسبة إلى حالة المديونية الناشئة عن عمل قانوني، وهي التالية:

ـ من هي السلطة صاحبة الصلاحية للقيام بهذا العمل؟

ـ ما هي الأشكال التي يتخذها هذا العمل؟

ـ ما هي طبيعة هذا العمل؟

١ ـ السلطة الصالحة لإلزام الدولة بالمديونية
أو
السلطة الصالحة لعقد النفقة

أ ـ عندما تنشأ مديونية الدولة عن عمل مادي غير إرادي، فإن مثل هذا العمل يمكن أن يقوم به أي كان من عمال الدولة، دون أن تكون له أية صلاحية خاصة. فتصرف عمال الإدارة، في هذا المجال، ليس سوى الحادثة التي تحتمل إمكانية إلزام الدولة بالنفقة. ولكي يتكرس هذا الإلزام، بصورة قاطعة، فإنه لابد من تدخل سلطة أخرى، هي السلطة القضائية، للتثبت من وقوع العمل المادي الذي تنعقد به مسؤولية الدولة المالية بالتعويض عن الضرر اللاحق بالغير، من جرّاء ما قام به (أو لم يقم به) عمالها من أعمال. فالقرار القضائي هو الذي ينشئ موجب النفقة. فيعتبر، بذلك، بمثابة عقد النفقة. ويأتي بعد ذلك، دور الموظف الإداري الذي يتثبت من وجود هذا العقد (القرار القضائي) فيعمد إلى تنفيذه. فالموظف الإداري ordonnateur ليس هو الذي أنشأ عقد النفقة، وإنما هو الذي تثبت من وجوده فقط.

ب ـ على ذلك، فإن ثلاث جهات تتدخل، تباعاً، لإتمام عقد النفقة، على النحو الموصوف أعلاه:

ـ **الجهة الأولى** هي التي صدر عنها العمل، أو التي تمنعت عن القيام به؛ وهي يمكن أن تكون موظفاً دائماً، أو موظفاً موقتاً، أو مستخدماً، أو متعاقداً، وبالإجمال يجب أن يعمل لحساب الدولة، بصورة من الصور. فالمهم، في الموضوع، هو أن يأتي الشخص المعني ما من شأنه ان تنعقد به المسؤولية المالية للدولة.

ـ **الجهة الثانية** هي التي يتوجه إليها المتضرر من تصرف الجهة الأولى فتعلن مسؤولية الدولة، وتتمثل هذه الجهة بالقضاء. فالجهة الأولى تقوم بالعمل المادي، والجهة الثانية تتولى التثبت من ذلك العمل، فتصدر القرار القضائي، بمسؤولية الدولة الذي يشكل العمل القانوني في إلزام الدولة بالنفقة.

ـ **والجهة الثالثة** هي الموظف الإداري ordonnateur الذي تنعدم سلطته الاستنسابية في الإنفاق أو عدمه. وإنما تنحصر مهمته بالتثبت من موجب النفقة، ويعمد إلى تنفيذها.

٢ ـ أشكال ترتب المسؤولية المالية على الدولة

يتعلق الأمر بالأعمال التي تبنى عليها المسؤولية المالية للدولة.

أ ـ فقد ترتكز هذه **المسؤولية على الخطأ** سواء أكان **خطأ مرفق**، وهو الخطأ الذي لا تعرف هوية مرتكبيه، فيقال عندئذ بأن المرفق هو الذي أخطأ، كتسيير المرفق العام سيراً سيئاً، كحادث أصيب به أحد المتقدمين إلى امتحان مهني، بسبب سوء حالة الآلة التي أعطيت له لاستعمالها. أو عدم تسيير المرفق العام، كإفلات ثور من المسلخ وهربه مما سبب حادثاً لأحد المارة، لأن الإدارة لم تتخذ التدابير الاحتياطية اللازمة لمنع ذلك، أو عدم إلزام تلميذ بوضع نظارات واقية، يفرضها النظام، أثناء قيامه بتجارب كيماوية، مما سبب له حادثاً في عينيه، أو تسيير المرفق العام بصورة متأخرة، كتباطؤ الإدارة مدة شهرين للمصادقة على مشترى كمية من البن، مما تسبب بإفساد هذه البضاعة، أو كان الخطأ **خطأ خدمة**، وهو الذي يرتكبه موظف تعرف هويته، ولكنه بالنتيجة خطأً مرتكبٌ في دائرة العمل الوظيفي، وهو من النوع الذي

يرتب مسؤولية على المرفق العام، وليس على هذا الموظف، لأنه لا يدخل في نطاق مفهوم الخطأ الشخصي، كحالة الموظف الذي يعطي أحد أصحاب العلاقة إفادة تخطيط تتضمن ما يجوز له بناؤه على عقاره، وما لا يجوز له ذلك. ويتضح فيما بعد، أنها إفادة مغلوطة.

ب ـ وقد ترتكز مسؤولية الدولة على **أساس المخاطر**، وليس على أساس خطأ ارتكب، ويكثر ذلك بالنسبة إلى المتفجرات، والأسلحة، والمنشآت العامة الخطرة، أو اعتماد بعض الأساليب الخطرة. كما لو أعطي مريض عقلياً فرصة خروج تجريبي، من إحدى المستشفيات الحكومية، وارتكب أثناء ذلك عملاً مضراً، علماً بأن الخروج التجريبي اعتمد كطريقة للعلاج النفساني[1].

جـ ـ وبصرف النظر عن توصيف مسؤولية الدولة، وأياً كانت مرتكزات هذه المسؤولية، سواء أكانت على أساس الخطأ، أم كانت على أساس المخاطر، فإنها تتساوى بنتائجها المالية؛ من حيث أنها تكون منشأ لمديونية الدولة، وإلزامها بالتعويض، وفقاً للقرارات القضائية الصادرة، في هذا الخصوص، فتعتبر هذه القرارات القضائية بمثابة عقود نفقة.

٣ ـ طبيعة عقد النفقة المرتكز على عمل مادي ضار

سبقت الإشارة إلى أن الموظف الإداري ordonnateur ليس هو الذي ينشئ مديونية الدولة قانوناً، وإنما يتحقق من وجودها فقط. ولكن القاضي هو الذي ينشئ مديونية الدولة قانوناً بتحققه من مسؤولية الإدارة، عن أعمالها الضارة. وبعد ذلك يقوم الموظف الإداري ordonnateur بمتابعة النتائج المالية للقرار القضائي؛ فيعمد إلى طلب حجز الاعتماد اللازم لتغطية النفقة المترتبة، تعويضاً عن العمل الضار.

---

(١) يوسف سعد الله الخوري ـ القانون الإداري العام ـ الجزء الثاني ١٩٩٨ مسؤولية السلطة العامة ص ٤٤٢.

ويلاحظ هنا، أن طلب حجز الاعتماد يأتي لاحقاً لعقد النفقة القانوني، في حين أن طلب حجز الاعتماد، في عقود النفقة الناجمة عن أعمال قانونية، يسبق هذه العقود.

٤ ـ ملاحظات إضافية

أ ـ إن بعض النفقات لا تستلزم وجود عقود نفقة خاصة بها، كفوائد الدين العام، حيث أن استحقاق هذه الفوائد بتواريخها، ينشيء، بصورة تلقائية، مديونية الدولة بها؛ دونما حاجة إلى عقد نفقة خاص، على اعتبار أن المشترع هو الذي أجاز للدولة الاقتراض، فإنه يتولد، عن تلك الإجازة، التزام دائم بسداد فوائد القرض، وأصله، عند الاستحقاق.

ب ـ إن بعض النفقات يصار إلى عقدها مرة واحدة، كرواتب الموظفين، وينتج هذا العقد مفاعيله القانونية، مع تجدد إقرار الموازنة العامة والتصديق عليها، دونما حاجة إلى عقود جديدة[1].

الفقرة الثالثة: انطباق عقد النفقة على الإجازة السنوية للموازنة

نصت المادة ٥٧ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني على ما يلي:

«لا تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة، ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد لها».

ويستنتج من هذا النص أن عقد النفقة يتطلب، من الناحية المالية، توافر الأمور التالية:

١ ـ توافر الاعتماد

أ ـ إن توافر الاعتماد هو الشرط المسبق لأي عقد نفقة؛ فلا يصح إنفاق المال العام إلا بإجازة من الذين اقتطع من ثروتهم هذا المال، عبر ممثليهم في البرلمان، في الأنظمة الديمقراطية السائدة.

---

(١) M. Paul op. cit p. 528.

ولكن ما هو مآل عقود النفقة التي تعقد دون توافر الاعتمادات اللازمة لعقدها؟ أو التي تعقد بما يتجاوز الاعتمادات الملحوظة؟ فلو صحت مثل هذه العقود، فماذا يبقى من قيمة لإجازة الموازنة من قبل المجلس النيابي؛ ثم أنه لو أمكن إجراء مثل هذه العقود، دون جزاءات بحق عاقدي النفقة المخالفين، بمن فيهم الوزراء، لأصبح هدر المال العام مباحاً، وأصبحت الموازنة بالتالي، غير ذات قيمة[1].

ولكن هل يؤدي ذلك، إلى اعتبار مثل هذه العقود باطلة، ولا تنتج مفاعيلها المالية، وهو أمر غير منطقي، وغير قانوني، بالنسبة لأصحاب الاستحقاق المتعاقدين مع الإدارة، والذين وفوا بالتزاماتهم في تلك العقود؟

بالرجوع إلى أحكام القانون المدني، فإنه لا يحق للوكيل أن يتجاوز الحدود المعينة في الوكالة (المادة ٧٧٩ موجبات وعقود)، غير أن مجلس النواب عندما يقر اعتمادات الموازنة فإنه لا يمنح الوزراء، باسم الدولة، وكالة للإنفاق، ضمن حدود تلك الاعتمادات. والوزراء ليسوا وكلاء من مجلس النواب أو عن الدولة، والتصويت على الموازنة لا ينشئ علاقة تعاقدية بين الدولة والوزراء، في مجال الانفاق. وعلى ذلك، فإن المسألة تصبح مطروحة على نحو آخر، وتتمثل بسؤال أكثر شمولاً يتعلق بمآل الأعمال التي يأتيها الموظف (أو الوزير) بما يتجاوز الصلاحيات الممنوحة له. فهل تنشئ هذه الأعمال التزاما بوجه الدولة؟

وبالرجوع إلى قواعد القانون الإداري نجد ما يسمى بنظرية الموظف الواقعي la théorie de fonctionnaire de fait. والموظف الواقعي هو من كان غير صالح، أو بصورة عامة من كان غير مكلف بوظيفة عامة، أو من كان مكلفاً بهذه الوظيفة بصورة غير شرعية، إلا أن أعماله تعتبر، بالرغم من كل ذلك شرعية، وذلك بالاستناد إلى مبدأ

---

(١) J. Laferrière –M. Waline op. cit. p. 158.

وجوب استمرارية المرافق العامة. وقد يحدث أن يتعامل الغير مع أحد الأشخاص على أنه متولي وظيفة معينة، في حين أنه لا يكون كذلك. الأمر الذي لا يجوز معه تحميله النتائج القانونية السلبية المترتبة عادة على هذه المخالفة؛ لذلك اعتبر القضاء أنه ينبغي حماية حقوق الأفراد حسني النية. وقال بشرعية التدابير المتخذة، ضمن هذا الإطار[1].

فإذا صح ذلك بالنسبة إلى الموظف الواقعي، فمن باب أولى أن يصح أيضاً بالنسبة إلى الموظف الرسمي الذي يتجاوز حدود صلاحياته. وعليه، فإن عقد النفقة الذي يتجاوز فيه الموظف الإداري ـ من وزير أو غيره ـ حدود الاعتمادات المرصدة، لا يكون باطلاً؛ وينتج مفاعيله القانونية، والمالية، عملاً بمبدأ الكسب غير المشروع؛ حيث تكون الإدارة قد استفادت من الخدمات التي أداها المتعاقد معها، أو من اللوازم التي وردُها إليها، أو من الأشغال التي نفذها لصالحها[2].

٢ ـ التقيد بالغاية المخصص لها الاعتماد

إذا كان المبدأ المعمول به بالنسبة إلى الواردات هو الشيوع، أو عدم التخصيص، فإن الأمر هو على خلاف ذلك، بالنسبة إلى النفقات. فالمبدأ المعمول به بالنسبة إلى النفقات هو تخصيصها لغايات محددة. وهذا ما يطلق عليه، في لبنان، تنسيب النفقة، أي معرفة الباب الذي تنسب إليه، والفصل، والبند، والفقرة، والنبذة. فلا يجوز، والحالة هذه، أن تعقد النفقة على اعتماد مخصص لنفقة غير النفقة التي جرى العقد بشأنها.

الفقرة الرابعة: أنواع عقد النفقة

يمكن تقسيم عقد النفقة من حيث ديمومته وعدمها إلى نوعين اثنين:

---

(١) يوسف سعد الله الخوري مرجع سابق الجزء الأول ص ٣٢٦.

(٢) J. Laferrière, M. Waline op. cit p. 155.

١ ـ عقد النفقة الدائم، وهو العقد الذي ينجم عنه مفعول دائم، ومستمر، يتجاوز السنة المالية التي عقد في خلالها إلى السنوات التالية، إلى أن تنتهي مفاعيله، وفقاً للأحكام القانونية التي ترعى نشوء الرابطة النظامية التي تولد عنها عقد النفقة، كما هو الحال في تعيين موظف، أو تخصيص معاش تقاعدي.

٢ ـ عقد النفقة الموقت، وهو العقد الذي يهدف إلى تحقيق غاية موقتة، وينتهي مفعوله بتحقيقها، كما هو الحال في صفقات اللوازم، والأشغال، والخدمات[١].

الفقرة الخامسة: العلاقة بين عقد النفقة والإجازة بالإنفاق من حيث التاريخ

إذا كانت الإجازة بالإنفاق تعطى لمدة سنة، تبعاً لمبدأ سنوية الموازنة، بصرف النظر عن الاستثناءات الجارية على هذا المبدأ، والتي سبق بيانها آنفاً، من هذا الكتاب، فهل أن إجراء عقود النفقة يجب أن تتوافق مع سنة الموازنة فتبدأ ببدايتها، أو بتاريخ المصادقة على الموازنة وإقرارها من السلطة التشريعية، وتنتهي بنهايتها، بحيث لا يجوز إمضاء عقود نفقة على موازنة سنة لم تبدأ، ويجوز إمضاء العقود حتى نهاية السنة؟ وبمعنى آخر، هل ينبغي التطابق بين عقد النفقة والإجازة بالإنفاق من حيث التاريخ؟

بالرجوع إلى قانون المحاسبة العمومية اللبناني يتبين أن القاعدة الأساسية هو أن «لا تعقد أي نفقة على حساب سنة مالية قبل بدئها» ولكن الفقرة الثانية من المادة ٥٩ من هذا القانون نصت على ما يلي:

«غير أنه يمكن، اعتباراً من أول تشرين الأول من كل سنة، أن تعقد على حساب السنة المقبلة النفقات الدائمة التي تقضي المصلحة العامة باستمرارها، وذلك ضمن

---

(١) الدكتور حسن عواضة، الدكتور عبد الرؤوف قطيش المالية العامة، الموازنة، الضرائب والرسوم، دراسة مقارنة، دار الخلود ـ الطبعة الأولى ١٩٩٥ ص ١٨٤.

حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، كما يمكن خلال الفترة التي تسبق نشر الموازنة، أن تعقد هذه النفقات، بعد بدء السنة الجديدة، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة السابقة».

ثم أن المادة ٥٨ من القانون نفسه، نصت على أن «توقف عمليات عقد نفقات اللوازم والأشغال، بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني من السنة. غير أنه يجوز عقدها، في خلال شهر كانون الأول، إذا كان تنفيذها ممكناً قبل انقضاء السنة، أو في الحالات الطارئة المستعجلة التي يعود تقديرها للوزير المختص ووزير المالية».

البند الثاني

تصفية النفقة liquidation

الفقرة الأولى: مفهوم تصفية النفقة

إذا كان عقد النفقة، بتعريف قانون المحاسبة العمومية اللبناني، هو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة، أي أنه العمل القانوني أو المادي الذي تصدر عنه مديونية الدولة، فإن المديونية نفسها لا تتحقق، إلاّ عند تنفيذ الموجبات التي ينص عليها عقد النفقة، أو يتضمنها، وفي حدود هذا التنفيذ.

وهكذا، فإن مراسيم تعيين الموظفين، في القطاع العام، لا تشكل سبباً من أسباب مديونية الدولة، إلا بمقدار التزام هؤلاء الموظفين بموجبات الوظائف التي أوكلت إليهم، بتأكيد من الجهة المعنية في الإدارة التابعين لها. وكذلك الأمر بالنسبة إلى صفقات اللوازم، والأشغال، والخدمات. فإن إمضاء هذه الصفقات من الجهات، صاحبة الصلاحية، والمصادقة عليها، وإبلاغها وفقاً للأصول، تشكل عقوداً للنفقة؛ غير أن الديون التي تترتب على خزينة الدولة، من جرّاء هذه العقود، لا تتحقق إلاّ عند تنفيذ هذه النفقات، أو بحدود ما جرى تنفيذه منها.

وإذا كان القانون قد أجاز، في بعض الحالات، إعطاء سلفات متعهدين، ضمن مبالغ محددة، ووفق شروط معينة، قبل المباشرة بتنفيذ الصفقات المعقودة معهم، فإن هذه السلفات هي دفعات موقتة، ولا تصبح نهائيه إلاّ بعد تنفيذ الصفقات، بكامل شروطها[١].

وقد حدد العلامة الفرنسي موريس هوريو Maurice Hauriou الطبيعة القانونية، لمفهوم التصفية على النحو التالي: «لا تلحظ موازنة الدولة اعتمادات خاصة، لإيفاء كل

---

(١) J. Magnet op. cit p.174.

دين، بمفرده، من الديون العامة. وإنما يعود للوزراء المختصين تحديد الديون التي تتحول إلى نفقة، قابلة للدفع، من الاعتمادات المفتوحة في الموازنة، وتلك هي التصفية»[1].

أما قانون المحاسبة العمومية اللبناني، فقد عرف التصفية، في المادة ٧٣ منه كما يلي: «التصفية هي إثبات ترتب الدين على الدولة، وتحديد مقداره، واستحقاقه، وعدم سقوطه بعامل مرور الزمن، أو بأي سبب آخر».

الفقرة الثانية: نطاق تصفية النفقة

من مراجعة نص المادة ٧٣ من قانون المحاسبة العمومية، المذكورة آنفاً، يتبين أن تصفية النفقة تتناول الأمور التالية:

- إثبات ترتب الدين.
- تحديد مقداره واستحقاقه.
- عدم سقوطه بحكم مرور الزمن أو بأي سبب آخر.

أولاً ـ إثبات ترتب الدين

١ ـ يندرج إثبات ترتب الدين في نطاق القاعدة العامة المسماة «قاعدة الخدمات المنجزة والحقوق المكتسبة la règle du service fait et des droits acquis.

ولهذه القاعدة وجهان، **أحدهما**، أنه لا يجوز دفع النفقات العمومية، قبل أن يكون المستفيد من هذه النفقات قد اكتسب حقاً بقبضها، ومؤدى ذلك، أنه لا يكفي، في هذه المسألة، أن ينشأ الدين وإنما يجب أيضاً، أن يكون الدين قد أصبح مستحقاً، وقابلاً للمطالبة بإيفائه exigible. فالتعويضات، والمساعدات، الملحوظة في الموازنة

---

(١) M.Hauriou (١٨٥٦ ـ ١٩٢٩) ـ نقلاً عن L. Delbez. op. cit. p.70

العامة، لا تصبح قابلة للدفع، إلا بعد أن تكون قرارات التخصيص، بهذه التعويضات والمساعدات، قد صدرت من الجهة صاحبة الصلاحية في ذلك.

والوجه الآخر لتلك القاعدة، ويتعلق، تحديداً، بالنفقات العمومية التي يقابلها القيام بموجبات يلتزم بها المستفيد من هذه النفقات، كتوريد اللوازم، أو تنفيذ الأشغال، وفقاً للعقد الجاري معه. فلا تدفع النفقة إلاّ بعد أن يكون المستفيد قد اكتسب حقاً بها.

ومبرر الأخذ بهذه القاعدة، في المحاسبة العمومية، أمر بدهي، من حيث أنه تدبير يتعلق بحماية الأموال العمومية. فالدفع المسبق، أي قبل أن يكون المستفيد قد اكتسب حقاً به، على الوجه المبين آنفاً، من شأنه أن يعرض تلك الأموال للخطر؛ فهو يتنافى مع متطلبات حسن إدارة المال العام؛ إذ يكون الشخص العام قد دفع مالاً من خزينته، غير متوجب الأداء بعد، ويكون المستفيد قد قبض مالا لم يكتسب حقاً به. وإذا كان على المستفيد أن يقوم بموجبات مقابلة، فإن قبضه المال، قبل تنفيذ تلك الموجبات، يجعله أقل حرصاً على حسن التنفيذ، مما لو يكن قد قبض المال بعد. ثم أن الرقابة على حسن قيامه بموجباته تفقد الكثير من فعاليتها[١].

٢ ـ في معرض البحث في أحكام قاعدة «الخدمات المنجزة والحقوق المكتسبة» أثير جدل فقهي حول العلاقة بين الشخص العام المدين ودائنيه. فاعتبر بعضهم، ومنهم لينودي كال Lino Di Qual* الذي اعتبر أنه خطأ شائع القول بأن مديونية الدولة تنشأ بتاريخ إمضاء عقد النفقة. فعقد النفقة ليس عملاً تتخلف عنه مديونية الدولة. فالدولة ليست مدينة لمجرد توقيع صفقة توريد اللوازم. فهي لا تصبح مدينة

---

(١) Paul Amselek-une institution en clair-obscur; la règle du service fait. Etudes de finances publiques offerts à Paul-Marie Gaudemet

* في كتابه Droit de la comptabilité publique Paris – A. Colin 1971 p.18.

إلاّ بعد تسلم ما تضمنته الصفقة من قبل المتعاقد معها. فهو، إن لم يقم بذلك، فلا يترتب له دين بوجه الدولة. كذلك هو الأمر بالنسبة إلى تعيين موظف، فمديونية الدولة لا تنشأ بمقتضى صدور قرار التعيين؛ فإذا لم يلتحق الموظف المعين بمركز عمله، ولم يقم بمهام وظيفته، لا يمكن القول بأن الدولة مدينة له، براتبه وتعويضاته. فمع الخدمات المنجزة تنشأ مديونية الشخص العام.

وقد جاراه في هذا الرأي كل من الأستاذ غيريال مونتانيه Gabriel Montagnier* والمستشار جاك مانيه Jacques Magnet **.

غير أن الأستاذ بول انسلك Paul Amselek يرى في المسألة رأياً آخر، إذ أنه يعتبر أن الأخذ بقاعدة «الخدمات المنجزة والحقوق المكتسبة» التي تقضي، في نطاق المحاسبة العمومية، بحظر الدفع المسبق للنفقات العمومية، قبل أن يكون الدائن للشخص العام قد اكتسب حقاً بهذه النفقات، أو أنه قام بالموجبات المقابلة، أن الأخذ بتلك القاعدة لا يعني أن الدين لم يكن قد نشأ من قبل، وإنما هو لم يصبح قابلاً للإيفاء بعد.

ففي حالة توجب النفقة العمومية، دون مقابل خاص، من مثل المساعدات الملحوظة في الموازنة العامة، فإن الدولة غير ملزمة بالدفع، قبل أن تصبح النفقة قابلة للمطالبة بها، (بإصدار قرار التخصيص من الجهة صاحبة الصلاحية). ورفضها الدفع، في هذه الحالة، ليس قابلاً للنظر من قبل القاضي الإداري.

أما في حالة النفقة العمومية التي تقابلها موجبات من قبل الطرف الأخر، من مثل صفقات اللوازم والأشغال والخدمات، فإن النفقة لا تصبح قابلة للمطالبة بها، إلا بعد

Principes de comptabilité publique. Paris. Dalloz 1981, p. 130. *

J. Magnet. op. cit p. 173 et s. **

تنفيذ الموجبات المقابلة، في عقد الصفقة، وهذا يعني أن المطالبة بالدين معلق على شرط الإيفاء بموجبات العقد.

بل إن القيام بتلك الموجبات، لا يعني أن الدين قد أصبح قابلاً للمطالبة به، ما لم يُصرُ إلى تصفيته، وتحديد مقداره. وهذا ما ينبغي على الإدارة أن تقوم به، وإن هي تخلفت عنه، قام القاضي به عوضاً عنها. فالخدمات المنجزة هي الشرط الضروري، ولكن غير الكافي، لكي يصبح الدين قابلاً للمطالبة به. فالخدمات المنجزة ليس لها من مفاعيل على الدين نفسه، وإنما على جعله قابلاً للمطالبة به.

وخلافاً للآراء السابقة التي قال بها كل من Lino Di Qual و Gabriel Montagnier و Jacques Magnet، فإن الدولة تصبح مدينة، منذ أن جرى توقيع عقد النفقة الذي يلزمها بمقابل مالي، تجاه تنفيذ الموجبات التي يلزم بها الطرف المتعاقد معها. فمن تاريخ توقيع العقد تصبح الدولة مدينة بالمقابل المالي، ويصبح المتعاقد معها مُلْزَماً بتنفيذ الموجبات العينية. فالدين بالنفقة العمومية نشأ من تلك اللحظة، ولكنه غير قابل للإيفاء، من قبل الدولة، وغير قابل للمطالبة به، من قبل المتعاقد معها، إلا بعد تنفيذ الموجبات المقابلة في العقد. أما القول بأن الدين لا ينشأ، إلا بعد «الخدمات المنجزة»، فإن ذلك يؤدي إلى إنكار أي دور، أو مفعول، لعقد النفقة؛ مما يتعارض مع تعريفه في القانون، من حيث أنه «القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة» فهو الذي ينشئ الدين، ويحدد تاريخ نشوئه[1].

ومن المفيد أن نشير هنا إلى أن رواتب الموظفين الدائمين والموقتين، باستثناء المتمرنين منهم، ومعاشات التقاعد، والمخصصات والتعويضات الخاصة بالوظيفة، أو الملحقة بالراتب، لا تخضع لقاعدة «الخدمات المنجزة والحقوق المكتسبة»، فقد أخرجها القانون من نطاق هذه القاعدة، وفقاً لأحكام المادة ٢٣٧، من قانون المحاسبة

---

(١) Paul Amselek op. cit.

العمومية اللبنانية التي نصت على أن تؤدى هذه المستحقات في أول كل شهر، أي قبل قيام أصحاب الاستحقاق بالموجبات المطلوبة منهم. بل أن المادة ٢٣٨ من القانون نفسه، نصت على أن «يبقى المبلغ المدفوع (تنفيذاً للمادة ٢٣٧) حقاً مكتسباً لمن قبضه، ولا يسترد شيء منه لصالح الخزينة في جميع الحالات».

كما أن المادة ٩٢ من قانون المحاسبة العمومية نصت على أن تدفع رواتب الموظفين عن شهر كانون الثاني، بصورة استثنائية، خلال العشرة أيام الأخيرة من شهر كانون الأول.

ثانياً ــ تحديد مقدار الدين واستحقاقه

إن تصفية النفقة تعني، بالمعنى الحصري للعبارة، احتساب المبلغ النقدي الإجمالي المستحق لصاحب الدين، وحسم المبالغ الواجب اقتطاعها منه، لتحديد المبلغ النقدي الصافي الواجب دفعه.

وهكذا تعمد الإدارة، في معرض تحديد مقدار الدين، وتصفيته، إلى اقتطاع ما سبق لصاحب الدين إن استلفه من الخزينة، (سلفات المتعهدين)، واقتطاع ما يترتب على المبلغ المستحق من ضرائب ورسوم، كرسم الطابع المالي، وضريبة الدخل، والمحسومات التقاعدية، ونسبة المساهمة في تعاونية موظفي الدولة، بالنسبة إلى الموظفين، وما سوى ذلك من مستحقات متوجبة على صاحب الدين؛ توصلاً إلى تحديد المبلغ الصافي الواجب دفعه. مع الإشارة إلى أن المستحقات المحجوزة لصالح الغير، تتولى اقتطاعها، في لبنان، مديرية الصرفيات التابعة لوزارة المالية، على خلاف ما هو عليه الحال في البلدان الأخرى.

ثالثاً ــ عدم سقوط الدين بحكم مرور الزمن، أو بأي سبب آخر

١ ــ الحكم القانوني

نصت المادة ١١٥ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني على ما يلي:

«تسقط حكماً بمرور الزمن، وتتلاشى نهائياً، لصالح الدولة، الديون التي لم تُصَفَّ، أو لم تصرف أو لم تدفع، لغاية ٣١ كانون الأول من السنة الرابعة بعد السنة التي نشأ فيها الدين، إلاّ إذا كان التأخير ناتجاً عن الإدارة، أو التداعي أمام القضاء».

٢ ـ طبيعة مرور الزمن

اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني، أن مرور الزمن، على الديون العامة، له طابع الإسقاط[1]. ومرور الزمن المسقط لا يقوم على قرينة الوفاء، أكثر مما يقوم على وجوب احترام الأوضاع المستقرة التي مضى عليها من الزمن ما يكفي للإطمئنان إليها، وإحاطتها بسياج من الثقة المشروعة[2].

٣ ـ احتساب مرور الزمن

تحتسب مدة السقوط ابتداء من أول يوم من السنة المالية التالية لنشوء الدين، وتنتهي في ٣١ كانون الأول من السنة الرابعة، بعد نشوء الدين. وهكذا فلو نشأ دين بتاريخ ٢٠٠٠/١/١، ونشأ دين آخر بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/٣١ فإن الدينين يسقطان معاً بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٣١.

٤ ـ مرور الزمن على الدين لا يتخلف عنه موجب طبيعي

متى سقط الدين بمرور الزمن، على الوجه المبين آنفاً، فإنه لا يجوز للدائن أن يزعم بأن السقوط اقتصر فقط على الدعوى القضائية، وأنه لا يزال على عاتق الإدارة موجب طبيعي، ذلك لأن سقوط الدين يتعلق بالانتظام العام.

---

(١) قرار مجلس الشورى رقم ٣٣٩ تاريخ ١٩٧٠/٧/١.
(٢) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ـ الجزء الثالث طبعة ١٩٥٨ ـ مكتبة النهضة المصرية، ص ٩٩٧.

كما لا يجوز للإدارة أن تتخلى عن حقها بإثارة سقوط الدين بمرور الزمن، وتدفع ديناً لم يعد موجوداً، لأن ذلك يُعَدُّ تبذيراً لأموال الدولة[1].

٥ ـ مرور الزمن على تعويض الاستملاك المودع أمانة باسم صاحبه

أثير تساؤل حول مرور الزمن، على تعويض الاستملاك الذي أودعته الدولة، لدى محتسب القضاء الذي يقع في نطاقه العقار المستملك. فاعتبرت هيئة التشريع والاستشارات، في وزارة العدل، أن هذا التعويض لم يعد ديناً بذمة الدولة، منذ أن أودعته الدولة أمانة لدى المحتسب المختص، باسم صاحب العقار المستملك. وبالتالي فإن المبلغ المذكور لم يعد مشمولاً بأحكام المادة ١١٥ من قانون المحاسبة العمومية، ولا يسقط بمرور الزمن المنصوص عليه فيها[2].

٦ ـ قطع مرور الزمن وعدم سريانه

يقطع مرور الزمن، أما من قبل الدائن، وإما من قبل الإدارة نفسها، على حد سواء، وذلك في إحدى الحالات التالية:

- إذا تقدم الدائن بطلب خطي من الإدارة يطالبها بدينه، حتى ولو لم تكن هذه الإدارة هي صاحبة الصلاحية لتصفية دينه.
- إذا تقدم الدائن بدعوى للمطالبة بدينه، حتى ولم كان القضاء الذي تقدم لديه بالدعوى قضاء غير مختص.
- إذا صدر عن الإدارة المعنية مستند تصفية بالدين لا يغطي سوى جزء منه.
- وإذا توجهت الإدارة المعنية بأية مراسلة مكتوبة إلى الدائن تتعلق بدينه.

---

(١) مجموعة الآراء الاستشارية لهيئة التشريع والاستشارات مجموعة الآراء الاستشارية، لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل ـ ١٩٩٧.

(٢) المجلد الخامس، الجزء الأول، مادة «المحاسبة العمومية» الصفحتان ٨٣ و٨٤ المرجع السابق، ص ٧٧.

كما لا يسري مرور الزمن في الحالات التالية:

- بوجه من هم محرومون قانوناً من مباشرة التقاضي سواء بأنفسهم، أو بواسطة ممثليهم الشرعيين.
- بوجه من تحول بينهم وبين المطالبة الإدارية أو القضائية قوة قاهرة.
- بوجه من يمكن اعتبارهم، بصورة مشروعة، جاهلين بوجود الدين[١].
- وأخيراً، إذا كانت الإدارة هي نفسها سبب التأخير.

والتصفية لا تقوم على إثبات وجود الدين وتحديد مقداره وحسب، وإنما تقوم، أيضاً، على التثبت من أن الدين ما يزال قائماً، ومستحق الإداء؛ فلم يسقط بمرور الزمن، كما جرى بيانه، كما لم يسقط بأي سبب آخر، كسبق الإيفاء، مثلاً.

أما في الأصل، فقد كان اعتماد قاعدة مرور الزمن الرباعي لإسقاط الديون العامة على الدولة، وذلك من أجل الإسراع في إنجاز الحسابات الختامية للموازنة. وكانت سابقاً تأخذ بتوقيت حساب الدورة compte d'exercice لإقفال حسابات الموازنة، وتم الاحتفاظ بهذه القاعدة بعد أن جرى التخلي عن طريقة حساب الدورة، واستبدلت بها طريقة حساب القطع compte de gestion. وذلك لوضع حد لمطالبات الخزينة بدفع مبالغ، على آماد طويلة من الزمن، بما يجعل معرفة وضعها الحقيقي أكثر صعوبة، مما لو انقطعت سلسلة تلك المطالبات عند زمن معين.

الفقرة الثالثة: المستندات التي من شأنها إثبات الدين

نصت المادة ٧٥ من قانون المحاسبة العمومية على أن تبنى تصفية النفقة على المستندات التي من شأنها أثبات الدين، على أن تحدد هذه المستندات، بالنسبة إلى كل نوع من أنواع النفقات، بقرار من وزير المالية، بعد استطلاع رأي ديوان المحاسبة.

---

(١) J-Cl. Martinez. P. Di Malta op. cit p. 735.

وقد حدد القرار رقم ١/٥٩ الصادر بتاريخ ١٩٦٦/١/٧ عن وزير المالية، المستندات التي من شأنها إثبات الدين، بالنسبة إلى كل نوع من أنواع النفقات، ويمكن تقسيم هذه المستندات إلى ثلاث فئات هي: الجداول، والفواتير، والبيانات.

فجرى اعتماد الجداول التي يبين فيها اسم صاحب كل حق، وصفته، والمبلغ المستحق، والمدة التي يستحق عنها، إضافة إلى الرقم المالي والوضع العائلي، وفقاً للوضع القانوني لأصحاب الاستحقاق، وذلك للنفقات التالية:

- مخصصات السلطات العامة
- رواتب الموظفين الدائمين والموقتين.
- أجور الأجراء والمستخدمين والمناظرين والعمال.
- مساعدات ومكافآت وتعويضات مختلفة للموظفين.
- معاشات التقاعد وتعويضات الصرف من الخدمة.

وجرى اعتماد الفواتير الموقعة من صاحب الحق، يبين فيها المبالغ المتوجبة، مع سائر المستندات اللازمة، تبعاً لنوع النفقة، من مثل صورة عن عقد الإيجار، للإيجارات، ومأذونية الشراء للوازم المكتبية، والكتب، والصحف، والإعلانات، وسوى ذلك من أمور، وذلك للنفقات التالية:

- اللوازم الإدارية (إيجارات ـ مفروشات، إنارة، تدفئة... إلخ).
- الحفلات والاستقبالات والأوسمة.
- صيانة التجهيزات والإنشاءات.
- النفقات المتنوعة.

وجرى اعتماد البيانات بالنسبة إلى النفقات التالية:

- الوفود إلى الخارج أو من الخارج.
- تعويض التشريفات.
- النفقات السرية.

ـ النفقات والمساعدات الاجتماعية.

وقد نصت المادة ٧٧ من قانون المحاسبة العمومية على أن تتم التصفية على المستند المتضمن تفصيل الدين. وبذلك لا يجوز إجراء التصفية على أي مستند آخر، غير المستندات المحددة في متن قرار وزير المالية؛ وذلك لتلافي تعدد مستندات التصفية للدين الواحد. فتسهل بذلك عمليات التزوير، واختلاس الأموال العمومية.

الفقرة الرابعة: السلطة الصالحة لإجراء التصفية وكيفية إجرائها

١ ـ نصت المادة ٧٤ من قانون المحاسبة العمومية على أن يتولى التصفية المحاسب المختص، أو من يفوض إليه ذلك، بموافقة رئيسه التسلسلي.

ويتولى محاسب مديرية المالية العامة تصفية النفقات التي تصرف من باب الديون المتوجبة الأداء. هذا في لبنان، أما في غالبية البلدان الأخرى، كفرنسا وبلجيكا وإيطاليا، وسواها فيتولى الوزراء المختصون هذه المهمة، أو من يفوضون إليهم ذلك، وربما كان هذا أثراً من آثار الماضي، حيث التشدد في التثبت من التزام الدولة بالإنفاق. فغداة الثورة الفرنسية، أصدرت الجمعية التأسيسية قانوناً اعتبر أن أي دين على الخزينة، لا يمكن إدخاله من ضمن الديون العامة على الدولة، ما لم يصدر قرار بذلك، من السلطة التشريعية، يصادق عليه الملك. (قانون ١٧ تموز ١٨٩٠) وسرعان ما تكشف ذلك عن استحالة في التنفيذ، فأنيطت هذه المهمة ذات الصبغة الإدارية، (وليست التشريعية) بالوزراء، وبقي هذا الإجراء معمولاً به حتى اليوم.

٢ ـ نصت الفقرة الأولى من المادة ٧٦ من قانون المحاسبة العمومية على أن تجري التصفية عفواً، وإذا تعذر ذلك، فبناء على طلب الدائن.

فالأصل في التصفية هو أن تجري عفواً، بمبادرة من الإدارة. ويتم ذلك بالنسبة إلى مجمل النفقات الثابتة، من مثل رواتب الموظفين، وتعويضاتهم الملحقة بالراتب، ومعاشات التقاعد، وفوائد الدين العام. حيث المعطيات متوافرة لدى الإدارة للقيام

بالتصفية، من تلقاء ذاتها؛ فضلاً عن أنه لا مجال للأخذ والرد في شأن مثل هذه النفقات، فيكفي، بالنسبة إلى الرواتب، مثلاً، التطبيق الآلي للمعدلات المعتمدة في جداول الرواتب حتى تتم التصفية تلقائياً، دون احتساب إفرادي لكل راتب على حدة.

أما بالنسبة إلى النفقات الأخرى، حيث يتعذر على الإدارة معرفة مبالغها، فيتقدم الدائن بالفاتورة معززة بالمستندات اللازمة، وفق ما هو محدد في قرار وزير المالية رقم ١/٥٩/ تاريخ ١٩٦٦/١/٧، الآنف الذكر، فتتم التصفية على هذا الأساس، وعلى المستند نفسه، كما سبقت الإشارة.

٣ ـ نصت الفقرة الثانية من المادة ٧٦ من قانون المحاسبة العمومية أن على المصفي أن ينجز التصفية، في مهلة خمسة أيام على الأكثر، من تاريخ تسلمه الأوراق الثبوتية المتعلقة بها. وذلك تسريعاً لإيفاء الدين، لاسيما وإن الطرف الآخر، في الموجبات المتقابلة، يكون قد وفى بالتزاماته، فلا يجوز، والحالة هذه، المماطلة، في إيفائه المقابل المالي المستحق له.

البند الثالث

صرف النفقة ordonnancement

الفقرة الأولى: مفهوم صرف النفقة

إن تصفية النفقة تجعل الدين العام محدد القيمة، وأكيداً، غير أنه ليس لها القوة التنفيذية force exécutoire. فهذه القوة التنفيذية تنتج عن صرف النفقة الذي هو عمل إداري، يعطي الأمر إلى الخزينة، بدفع الديون المترتبة على الشخص العام، بما يتطابق مع نتائج التصفية. وقد عرفت المادة ٧٨ من قانون المحاسبة العمومية صرف النفقة بأنه «إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها».

وإضفاء صفة «العمل الإداري» على صرف النفقة إنما هو لاستبعاد أن يكون عملاً قضائياً، من أعمال المحاكمة الإدارية، أو المحاكم العدلية. فليس لهذه المحاكم، على نوعيها، صلاحية تتجاوز الحكم بإقرار وجود الدين، وتصفيته، إلى إعطاء أمر له القوة التنفيذية بالدفع؛ إذ أنها صلاحية تعود للإدارة[1]. فليس بوسع من صدر الحكم لصالحه، أن يتوجه به إلى الخزينة مباشرة، ليقبض ما حكم له به، من صناديقها. إذ عليه أن يتوجه به إلى الإدارة المعنية ـ وهي مديرية الصرفيات، في لبنان ـ لاستصدار أمر بصرف النفقة، تنفيذاً للحكم القضائي المذكور. وذلك أثر من آثار الفصل بين السلطات، بما لا يجعل السلطة القضائية تتجاوز حدود صلاحياتها القائمة على الحكم في النزاعات التي تعرض أمامها.

وما دام الأمر كذلك، فما الذي يبقى بيد الدائن للدولة من وسائل لإلزامها، ممثلة بوزير المالية الذي يتولى مدير الصرفيات إصدار حوالات الصرف باسمه، في لبنان،

---

(١) Jacques Magnet op. cit. p. 178, 179.

وبالوزير المختص، في معظم بلدان العالم، بإصدار أمر بالدفع، تنفيذاً لحكم قضائي صدر لصالحه؟

في لبنان، ليس بوسع هذا الدائن أن يفعل شيئاً، سوى التظلم والشكوى، وانتظار أن تتغير الأوضاع والظروف، فلعل وزيراً آخر يأتي ويقبل بتنفيذ الحكم القضائي؛ حيث لا مجال لإلزام الدولة بالتنفيذ كرهاً، فالمال العام غير قابل للحجز، والسلطة العامة التي بيد الدولة لا تستخدمها الدولة ضد نفسها. وأمر الصرف قرار إداري استنسابي discrétionnaire يدخل في نطاق الصلاحية الحصرية للوزير. وذلك هو الحال في لبنان، حتى اليوم.

أما في فرنسا، فقد كان الوضع فيها على ما هو عليه الوضع في لبنان اليوم*، وذلك حتى صدور القانون في ١٦ تموز ١٩٨٠، المتعلق بإلزام الإدارة بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة بوجه الدولة، وسائر الأشخاص العموميين، والتي تتضمن إعلان مديونيتها تجاه الغير. فإذا اكتسبت تلك القرارات القضائية قوة القضية المحكوم بها

---

* كان مما حصل في فرنسا، أن السيد Soubirou-Pouey كان موظفاً؛ وجرى تجنيده، أثناء الحرب العالمية الثانية. وبعد التحرير، لم تتم إعادته إلى وظيفته الأولى، فأقام دعوى لإبطال قرار رفض إعادته إلى وظيفته. وقد حكم له مجلس شورى الدولة الفرنسي بذلك، في قراره الصادر بتاريخ ١٩٤٩/١٢/١٦. غير أن الإدارة رفضت التنفيذ. فأقام السيد Soubirou-pouey دعوى التعويض هذه المرة. وحكم له مجلس الشورى بتعويض عما لحق به من أضرار، وذلك بتاريخ ١٩٥٣/٧/٩. غير أن الإدارة رفضت التنفيذ مرة ثانية، وامتنع الآمر بالصرف عن إصدار حوالة بالمبلغ المحكوم به. فأقام السيد Soubirou-pouey دعوى ثالثة بوجه الدولة، ممثلة بالوزير المختص كآمر بالصرف. فحكم له مجلس الشورى بتعويض إضافي، وذلك بتاريخ ١٩٥٥/١٢/١٣. ومرة أخرى، رفضت الإدارة التنفيذ.

فما كان على السيد Soubirou-pouey سوى الانتظار حتى العام ١٩٥٧، حتى رضي الوزير، كآمر بالصرف، تنفيذ أحكام مجلس الشورى، تحت تأثير ضغط بعض القوى السياسية.

(Michel Paul-les finances de l'Etat-op.cit. p.p. 556-557).

force de chose jugée، وأبلغت إلى الإدارة المعنية، دون أن تبادر إلى إصدار أمر بالصرف، بقيمة ما هو محكوم به عليها، في خلال أربعة أشهر، من هذا التبليغ، أمكن للدائن أن يتوجه مباشرة إلى المحتسب المختص بهذا القرار القضائي، ليقبض قيمة ما حكم له به، فينوب القرار القضائي المكتسب قوة القضية المحكوم بها مناب حوالة الصرف.

ونأمل بأن يسترشد لبنان بأحكام هذا القانون الفرنسي، لمعالجة موضوع تمنع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية التي تتضمن أحكاماً بمديونية الدولة تجاه الغير.

الفقرة الثانية: السلطة الصالحة لصرف النفقة

١ ـ أناط قانون المحاسبة العمومية اللبناني، في المادة ٧٩ منه، صلاحية صرف النفقة، بوزير المالية، على أن يتولى مدير الصرفيات، في وزارة المالية، إصدار حوالات الصرف باسمه. ولهذا الموظف أن يفوض بعض صلاصياته إلى موظفين تابعين لمديريته، شرط أن يكونوا من الفئة الثالثة على الأقل، كما له أن يعهد بتمثيله، في بعض الوزارات إلى موظفين في مديريته يتولون التدقيق محلياً، في المعاملات، وتحضير الحوالات.

ونصت الفقرة الثانية من المادة ٧٩ المذكورة، على أنه «يمكن، عند الاقتضاء، أن يعهد بمهمة إصدار الحوالات، في الإدارات العامة والمحافظات، ما عدا محافظة بيروت، إلى موظفين من الفئة الثالثة، على الأقل، تابعين لملاك وزارة المالية، على أن يتم ذلك بمرسوم». واقتصر الأمر في تطبيق هذه الفقرة على إدارة الجمارك، دون سواها من الإدارات العامة والمحافظات.

٢ ـ أما في البلدان الأخرى من العالم، فالأمر ليس على هذا القدر من الحصرية؛ فقد أنيطت صلاحية صرف النفقات بالوزراء المختصين، أو الموظفين في الوزارة المعنية الذين يفوض إليهم هذه الصلاحية. وهو أمر بدهي. فالموازنة العامة قد أقرت

من السلطة التشريعية موزعة إلى أبواب، حسب الوزارات. حيث يتصرف كل وزير بما لديه من اعتمادات، موزعة إلى فصول، وبنود، وفقرات، ونبذات، فيعقد النفقات، ضمن حدود تلك الاعتمادات، هو، أو الموظفون في الوزارة بحسب الصلاحيات المحددة، في قانون المحاسبة العمومية، وتخضع عقود النفقة تلك، لرقابة وزارة المالية، من خلال مراقبي عقد النفقات، ثم تصفى النفقة في الوزارة ذاتها، بواسطة المحاسبين لديها. وبذلك يكون الدين بالنفقة قد نشأ، ثم جرت تصفيته، وتحديد مقداره، والتثبت من استحقاقه، في الوزارة نفسها. فإذا كان صرف النفقة يشكل المرحلة الثالثة من المراحل الإدارية في تنفيذ النفقات العمومية، فلا داعي، والحالة هذه، أن ينقل تنفيذ هذه المرحلة إلى وزارة المالية. طبقاً لقاعدة الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية المعتمدة في المحاسبة العمومية.

ولعل من مبررات إعطاء وزارة المالية صلاحية صرف النفقات، دون الوزارات المختصة، هو إعطاء مديرية الصرفيات صلاحية التدقيق والرقابة، على المراحل السابقة في تنفيذ النفقات العمومية؛ حيث نصت المادة ٨٢ من قانون المحاسبة العمومية، على أنه «لا يجوز إصدار الحوالة إلا بعد التثبت من الأمور التالية:

- اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع الصالح للعقد، وتأشير مراقب عقد النفقات.
- انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد.
- صحة حسابات النفقة.
- انطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة المالية فقط».

ومثل هذه الصلاحية كان من المفروض أن تعود للمحتسب المركزي، ومعاونيه، الذين يتولون تنفيذ المرحلة الحسابية، من مراحل تنفيذ النفقات العمومية، وهي المرحلة الأخيرة في التنفيذ، وعندها يتقرر إخراج الأموال من صناديق الخزينة، لإبراء ذمة الدولة من المديونية. وهذه الصلاحية تقع، بالضرورة، حصراً، في وزارة المالية، نظراً لوحدة صندوق الخزينة في الدولة.

ومثل هذا التوزيع في الصلاحيات هو المعتمد في معظم بلدان العالم، وفي مقدمها فرنسا التي يأخذ لبنان معظم أنظمته القانونية عنها. ولكن لبنان خالفها في ذلك، دون أن يوازن بين الصلاحيات والمسؤوليات، كما سنرى لاحقاً، عند البحث في مسؤوليات المحتسبين.

الفقرة الثالثة: صلاحيات الآمر بالصرف

بالإضافة إلى صلاحية الرقابة والتدقيق التي انتزعت[1] من المحتسبين المولجين بالدفع والتي أعطيت للآمر بالصرف، والتي تتمثل، كما أشرنا سابقاً، بالتثبت من توقيع معاملة عقد النفقة من المرجع الصالح ومن تأشير مراقب عند النفقات، والتثبت من صحة تنسيب النفقة، وصحة حساباتها، وانطباقها على الأنظمة والقوانين المالية. فللآمر بالصرف، بعدئذ، أن ينظم حوالات الصرف على الوجه التالي:

- تنظم حوالة صرف لكل صاحب حق، عندما تصرف من بند واحد أو فقرة واحدة. وهي تنظم باسم صاحب الحق (الدائن)، ولو عيَّن وكيلاً أو مندوباً عنه للقبض. وتنظم باسم الورثة في حال وفاته.
- وتنظم الحوالة باسم مدير الخزينة، إذا كانت الدولة صاحبة الدين.
- وتنظم باسم المحتسب المختص، إذا كان صاحب الدين بلدية أو مؤسسة عامة.
- وتنظيم باسم المحافظ، إذا كانت تتعلق بمبالغ تعود لقرى ليس فيها بلديات، على أن يودع المبلغ أمانة باسم المحافظ المذكور لدى محتسب القضاء*.

---

(١) استخدم هذا التعبير من قبل د. حسن عواضة ود. عبد الرؤوف قطيش في مؤلفهما المشترك. مرجع سابق ـ ص ١٨٩.

* وردت العبارة في المادة ٨٤ من قانون المحاسبة العمومية على الشكل التالي: «على أن يودع المبلغ أمانة... لدى محتسب القضاء المركزي». ونظن أن عبارة «المركزي»، قد أضيفت خطأ؛ حيث ليس هنالك مسمى باسم «محتسب القضاء المركزي» لذلك أسقطنا عبارة «المركزي» في متن البحث.

- ويمكن تنظيم الحوالة باسم معتمد للقبض، تعينه الإدارة في ما يخص رواتب الموظفين ومعاشات التقاعد.
- وتنظم الحوالة باسم القيم على السلفة، إذا كان الدين تسديداً لنفقات دفعت من سلفة أعطيت له.
- وتنظم الحوالة باسم محتسب القضاء الذي تقع فيه العقارات المستملكة، أو القضاء المتاخم له*، إذا كان الدين عبارة عن تعويضات استملاك.

وقد أعطيت إلى الآمر بالصرف صلاحية أخرى، غير ذات صلة مباشرة بالصرف، وهي أن تبلغ إليه قرارات الحجز، وصكوك التنازل، المتعلقة بديون مترتبة على الدولة، ولا يعتد باي تبليغ يوجه إلى سواه.

وعلى الآمر بالصرف أن يجيب ضمن المهلة القانونية الجهة التي بلّغته الحجز، وان يدون الحجز، أو التنازل، على الحوالة قبل إصدارها.

مع الإشارة إلى أن هذه الصلاحية الإضافية التي أعطيت للآمر بالصرف، إنما جاءت الحاقاً للصلاحيات الشاملة التي أعطيت له، في الرقابة والتدقيق، على النحو المبين آنفاً. فهذه الصلاحية تعود إلى الآمر بالدفع، في فرنسا، وفي غيرها من البلدان الأخرى، التي أعطت للمحتسب صلاحيات الرقابة والتدقيق، والاقتطاعات اللازمة من المبلغ الإجمالي، توصلاً إلى تحديد المبلغ الصافي الذي يتوجب إخراجه من صناديق الخزينة(1).

---

* لم ندرك، الفائدة، أو حتى المعنى، من عبارة «أو القضاء المتاخم له». فلماذا تودع التعويضات لدى محتسب القضاء المتاخم له، ولماذا لا تودع التعويضات لدى محتسب القضاء نفسه الذي تقع فيه العقارات المستملكة، دون غيره؛ ثم انه للقضاء الواحد عدة أقضية متاخمة له، فأيها هو المقصود؟ وفي مطلق الأحوال نرى إسقاط هذه العبارة عند أول تعديل يجرى على قانون المحاسبة العمومية.

(1) Gaston Jèze – op. cit. p. 303.
J. Magnet. op. cit p. 187.

ويعد الانتهاء من عملية الرقابة والدقيق، وتدوين الحجز أو التنازل على الحوالة، يصار إلى توقيعها من قبل الآمر بالصرف، ويرسلها إلى المحتسب المختص* لتأمين دفعها، فتنتهي، بذلك المرحلة الثالثة والأخيرة، من المراحل الإدارية، في تنفيذ النفقات العمومية.

الفقرة الرابعة: مهل إنجاز معاملة الصرف، والمثابرة على الصرف

١ ـ مهل إنجاز معاملة الصرف

نصت الفقرة الثالثة، من المادة ٧٩، من قانون المحاسبة العمومية، على أنه «على الآمر بالصرف أن ينجز معاملة الصرف، في مهلة سبعة أيام، من تاريخ ورودها إليه، وتمدد هذه المهلة إلى عشرة أيام، في ما خص معاملات صرف الرواتب.

أما إذا احتاج الآمر بالصرف إلى طلب إيضاحات خطية من الإدارة المختصة، فيعطى مهلة خمسة أيام إضافية، تبدأ من تاريخ ورود هذه الإيضاحات إليه، وذلك لمرة واحدة.

٢ ـ مهل المثابرة على الصرف

لا تتوقف عملية صرف النفقات، بانتهاء السنة المالية للموازنة، وإنما يمكن المثابرة على الصرف، حتى ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة، على أن تقيد بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها.

---

* قد تثير عبارة «المحتسب المختص» بعض الالتباس، لذلك نرى أن يستبدل بها عبارة أكثر وضوحاً وتحديداً وهي «المحتسب المركزي» ما دامت الحوالات ترسل إليه وحده دون سواه. ثم أنه ليس من حسن الصياغة القانونية أن ترد عبارة «المحتسب المختص» في المادة ٨٧ من قانون المحاسبة العمومية، وترد عبارة «المحتسب المركزي» في المادة ٨٨ التي تليها في معرض تناول الأحكام المتعلقة بفقدان الحوالة حيث على صاحب الحوالة أن يستحصل على شهادة خطية من «المحتسب المركزي» ـ وليس من المحتسب المختص ـ بأن الحوالة لم تدفع.

أما المبالغ التي ترتبت على الدولة، لصالح الغير، خلال سنة مالية معينة، ولم تصرف، حتى ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة، لأي سبب كان، فتدعى نفقات السنين السابقة، وتصرف على هذا الأساس.

الفقرة الخامسة: فقدان الحوالة

إذا فقدت حوالة، فعلى صاحبها أن يتقدم، من مديرية الصرفيات، بطلب خطي لاستصدار بدل عن ضائع عنها، يبين فيه أسباب الفقدان وظروفه. فيحال الطلب إلى محتسب المالية المركزي، للإفادة خطياً بأن الحوالة لم تدفع من أي من صناديق الخزينة في المحافظات والأقضية، وأنها لم تدفع من أي من صناديق مصرف لبنان، في المركز والفروع، ويطلب من هذه الجهات جميعاً عدم دفع الحوالة المفقودة، إذا عرضت على أي منها لقبض قيمتها؛ فتعاد المعاملة إلى مديرية الصرفيات، مع الإفادة بأن الحوالة المفقودة لم تدفع قيمتها، وبأن محتسب المالية المركزي أخذ علماً بعدم دفع قيمتها، وعلى هذا الأساس تصدر مديرية الصرفيات نسخة عن الحوالة المفقودة.

البند الرابع

دفع النفقة paiement

الفقرة الأولى: مفهوم دفع النفقة

دفع النفقة هو المرحلة الأخيرة من مراحل تنفيذ النفقات العمومية؛ وبها تختتم مراحل التنفيذ، فتخرج الأموال العمومية من صناديق الخزينة، وتدخل في ذمة دائني الدولة، من أشخاص القانون الخاص أو العام. فدفع النفقة هو العمل الذي تتحرر به الدولة من ديونها، وتبرأ به ذمتها.

وتتولى تنفيذ مرحلة الدفع جهة مختلفة عن الجهات التي تولت تنفيذ المراحل الإدارية الثلاث الأولى، من تنفيذ النفقات، بحيث تكون رقيباً عليها، مستقلة عنها، ولا صلة لها بها؛ سواء أكان ذلك من حيث التنظيم الإداري، أم كان من حيث الخضوع لسلطة وزير واحد. وهي تشكل الحاجز الأخير في الرقابة والتدقيق، على قانونية المعاملة، في جميع مراحلها، بدءاً من عقد النفقة، ومن ثم تصفيتها، وبعد ذلك صرفها. ولا تقتصر الرقابة هنا على انطباق المعاملة على قانون الموازنة وحسب، ولا على التزام الادارات المعنية بأحكام قانون المحاسبة العمومية فقط، بل إنها قد تمتد إلى سائر القوانين والأنظمة الخاصة بالإدارة التي تولت القيام بالمراحل الإدارية من تنفيذ النفقة.

وقد كان من الطبيعي، والمنطقي، أن تتركز جميع أعمال الرقابة والتدقيق، في هذه المرحلة الأخيرة من تنفيذ النفقات العمومية، في المرحلة الحسابية الأخيرة من تنفذ هذه النفقات، لأن المعاملة المالية تكون قد وصلت إلى المرحلة الحاسمة التي يتقرر فيها إخراج الأموال العمومية من صناديق الخزينة، تَبْرِئَةً لذمة الدولة من الديون المترتبة عليها، أو عدم إخراجها منها، لعيب يشوب المعاملة، أو نقص فيها. فتعاد إلى مصدرها للتصحيح أو الاستكمال.

وقد اعتمدت هذا المنهج، في تنفيذ النفقات العمومية، مختلف بلدان العالم. فأعطت المحتسب كل هذه الصلاحيات، ورتبت عليه، بالمقابل، مسؤوليات جساماً، تصل إلى حد ملاحقته بأمواله الشخصية، عن كل نفقة غير قانونية، تخرج من صناديق الخزينة.

غير أن الآمر بالدفع في لبنان، ليس على هذه الشاكلة. فقد اعتمد لبنان نظاماً خاصاً به؛ حيث انتزعت من المحتسب جميع صلاحيات الرقابة والتدقيق على المعاملات المالية، وأعطيت للآمر بالصرف، على النحو الذي جرى تبيانه آنفاً. ولكن المسؤوليات المالية بقيت على عاتق المحتسب، دون أن تقابلها صلاحيات موازية، وبقي الآمر بالصرف موظفاً يتمتع بكل تلك الصلاحيات، دون أن تلقى على عاتقه المسؤوليات المالية الموازية.

ومثل هذا الخلل في الوضع الحالي يتطلب الأخذ بأحد أمرين: فإما أن تعاد صلاحية الرقابة والتدقيق إلى المحتسب في وزارة المالية حصراً، وتعطى صلاحية الآمر بالصرف إلى الوزراء المختصين. وأما أن يعاد النظر في مسؤوليات كل من الآمر بالصرف والآمر بالدفع بما يتناسب مع صلاحيات كل منهما.

الفقرة الثانية: السلطة الصالحة لدفع النفقة

١ ـ نصت الفقرة الأولى من المادة ٨٩ من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

«تصبح الحوالة صالحة للدفع بعد تأشير المحتسب المركزي، أو من يفوض إليه ذلك، بموافقة المدير العام المختص».

وتقع هذه المهمة، بالإضافة إلى مهام أخرى، سيصار إلى تفصيلها في مبحث خاص، في صلب المهام التي تتولاها مديرية الخزينة، حيث تتولى خزينة الدولة جميع عمليات القبض والدفع التي يستوجبها تنفيذ موازنة الدولة، وإدارة الحسابات المفتوحة خارج الموازنة.

ويؤمن هذه العمليات، من قبض ودفع، لحساب الخزينة، موظفون يطلق على كل منهم اسم المحتسب.

والمحتسبون فئتان: مركزي ومحلي.

فالمحتسب المركزي هو الذي يسأل عن واردات الموازنة ونفقاتها، وعن العلميات الخارجة عن نطاق الموازنة. أما المحتسب المحلي فهو الذي يسأل عن العمليات الخارجة عن نطاق الموازنة، ويؤمن محلياً قبض واردات الموازنة ودفع نفقاتها، لحساب المحتسب المركزي المرتبط به.

وإذا كان لدى إحدى الإدارات العامة محتسب واحد، اعتبر هذا المحتسب بمثابة محتسب مركزي.

٢ ـ تولى مدير الخزينة مهمة محتسب المالية المركزي لفترة قصيرة من الزمن، حيث أن رئيس دائرة المحاسبة والصناديق، التابع لمديرية الخزينة، هو الذي يتولى، من خلال الدائرة، جميع المهام الحسابية المتعلقة بمسك حسابات المحتسب المركزي، فقد أعطيت صفة محتسب المالية المركزي، لرئيس الدائرة المذكورة، وذلك بالمرسوم رقم ٣٣٢ تاريخ ١٩٦٤/١١/١٣.

واستمر هذا الوضع قائماً، ومعمولاً به، مدة تزيد على ربع قرن من الزمن. والذي كان في أساس نزع صفة محتسب المالية المركزي عن رئيس دائرة المحاسبة والصناديق، في حينه، هو أسباب أمنية، وسياسية، كانت قائمة في العام ١٩٨٩. وعلى هذا الأساس صدر المرسوم رقم ١٣ تاريخ ١٩٨٩/١٢/١٤ الذي أعطى صفة محتسب المالية المركزي إلى مدير الخزينة، وهو ما يزال يتمتع بهذه الصفة حتى اليوم.

الفقرة الثالثة: صلاحيات الآمر بالدفع (المحتسب) وموجباته

١ ـ سبقت الإشارة إلى أن الحوالة تصبح صالحة للدفع بعد تأشير المحتسب المركزي، وعلى هذا الموظف أن يرفض التأشير، وأن يعيد الحوالة إلى مصدرها، مع بيان أسباب الرفض، في الحالات التالية:

ـ إذا كانت الحوالة غير مذيلة بتوقيع المرجع الصالح لإصدارها.

ـ إذا كانت الأوراق المثبتة للنفقة غير مربوطة بالحوالة.

ـ إذا كان اسم صاحب الدين، أو موضوع النفقة، أو مقدارها، غير منطبق على الأوراق المثبتة.

ويلاحظ أن هذه الصلاحية هي محض شكلية، لا تتعداها إلى النظر في أي أمر من الأمور القانونية أو النظامية، المتعلقة بالنفقة. وليس ربط الأوراق المثبتة بالحوالة، حاصلاً لأمر يتعلق بالتدقيق فيها، والرقابة عليها وإنما للأمور الشكلية الثلاثة المبنية آنفاً أي للتأكد من انطباق بعض مندرجات حوالة الصرف على الأوراق الثبوتية المربوطة بها، وذلك لجهة اسم صاحب الدين، وموضوع النفقة، ومقدارها*.

٢ ـ يتولى المحتسبون، في ما يتعلق بتنفيذ النفقات العمومية، تأمين المدفوعات، إما بناء على حوالات**، أو أوامر دفع، صادرة عن المرجع الصالح***، أو في بعض الحالات بناء على أوامر دفع صادرة عنهم مباشرة ويحفظون لديهم أوراق الثبوت العائدة لهذه العمليات، ومستندات المحاسبة.

غير أنه لا يجوز للمحتسب أن يؤمن، بنفسه، دفع الأموال التي يشرف على إدارتها، بل يتولى ذلك بواسطة أمين الصندوق التابع له، إلا في بعض الحالات التي حددها المرسوم رقم ٢٨٤٠ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٤، واقتصرت على حالتين اثنتين، يؤمن فيهما المحتسب دفع الأموال بنفسه وكالة عن أمين الصندوق:

---

* اعتبر بعض المؤلفين اللبنانيين، في المالية العامة، ان ربط أوراق الثبوت بالحوالة هو لأمور التدقيق، خلافاً لصراحة النص ووضوحه، إضافة إلى ممارسات تطبيقه.

** تصدر الحوالات عن الآمر بالصرف، في وزارة المالية.

*** تتعدد المراجع الصالحة لإصدار أوامر الدفع، قد يكون من بينها الآمر بالصرف في وزارة المالية، وقد يكون أي مرجع آخر ممن له، صلاحية تحريك الأموال المودعة في الخزينة، أو ممن لهم حسابات خصوصية في الخزينة.

- بصورة دائمة، في المحتسبيات التي لا تتطلب أعمالها وجود أكثر من موظف واحد، هو المحتسب.
- بصورة موقتة، عند تغيب أمين الصندوق عن عمله، وبعد أخذ موافقة الرئيس المباشر.

وفي نص خاص، تضمنه المرسوم رقم ٢٨٣٧ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٤، أجيز بموجبه لمحتسبي بشري، وراشيا، والهرمل، والبقاع الغربي، وحاصبيا، وبنت جبيل أن يؤمنوا، بأنفسهم، دفع الأموال.

٣ ـ حدد قانون المحاسبة العمومية موجبات المحتسبين كما يلي:

أ ـ الكفالة القانونية

- على المحتسب، قبل أن يباشر وظيفته، أن يقدم كفالة قانونية تحدد قيمتها بقرار من وزير المالية. وقد صدر هذا القرار برقم ١/١٤٣٠ تاريخ ١٩٧٤/٦/٦، المعدل بالقرار رقم ٢١٣ تاريخ ١٩٨٦/٥/٢٩ الذي حدد أنواع الكفالة القانونية، بحيث تكون، إما نقداً، وإما تعهداً مصرفياً، وإما تأميناً عقارياً. وحدد قيمتها النقدية، بما يتراوح بين أربعين ألف ليرة لبنانية، بالنسبة إلى محتسب المالية المركزي، وعشرين ألف ليرة لبنانية للمحتسبين في مراكز المحافظات، والأقضية الكبرى، (كسروان، المتن..) وعشرة آلاف ليرة لبنانية للمحتسبين في الأقضية الصغرى (بشري، بنت جبيل...) (من حيث حجم العمليات المالية)*.

---

* سبق وأشرنا إلى أننا نرى إلغاء الكفالة القانونية، لأسباب بيناها في موضعها من البحث علماً بأن المشترع سبق وأعفى المحاسبين العسكريين (أي المحتسبين بتعبير القانون المرعي الإجراء حالياً) من تقديم الكفالة القانونية (القانون الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٨/٢٠). واستعاد قانون المحاسبة العمومية الحالي إعفاءهم من الكفالة بموجب المادة ٢٢٩ منه.

أما إذا كانت الكفالة تعهداً مصرفياً، فيجب أن تكون صادرة عن مصرف مقبول. وإذا كانت تأميناً عقارياً، فيجب أن يكون العقار المؤمن، مسجلاً في السجل العقاري، وأن تساوي قيمته ثلاثة أضعاف الكفالة المطلوبة؛ علماً بأن مستند الكفالة القانونية يحفظ لدى مديرية المحاسبة العامة، في وزارة المالية.

ب ـ حلف اليمين

على المحتسب، وقبل أن يباشر وظيفته أيضاً، أن يحلف اليمين أمام ديوان المحاسبة، فينظم محضر بذلك، يبلغ إلى وزارة المالية، ويحفظ لدى مديرية المحاسبة العامة، في الوزارة المذكورة.

ج ـ تقديم حساب المهمة

على المحتسب أن ينظم، عن كل سنة مالية سابقة، أو عن المدة التي شغل فيها وظيفته، إذا كانت هذه المدة دون السنة، حساب مهمة يشمل جميع عمليات القبض والدفع التي جرت في محتسبيته.

وترسل نسخة عن هذا الحساب إلى ديوان المحاسبة، للتدقيق فيه، تمهيداً لإصدار قرار ببراءة ذمة المحتسب المعني، أو أشغال ذمته بقيمة العمليات الجارية، خلافاً للقانون، أو اعتباره مسلِّفا (وهي أمور نادرة الوقوع، وهي ممكنة الحصول في الافتراض العقلي، وليس الواقعي).

وترسل نسخة إلى مديرية الخزينة، لتتولى دائرة المحاسبة والصناديق فيها، توحيد حسابات المهمة للمحتسبين المحليين، بالإضافة إلى العمليات الجارية مركزياً، في حساب مهمة إجمالي، يجري توقيعه قبل محتسب المالية المركزي، ويودع ديوان المحاسبة، للتدقيق فيه، وإصدار القرار المناسب في شأنه، سواء ببراءة ذمة المحتسب المركزي، أو إشغالها، أو اعتباره مسلِّفاً.

ويعتمد حالياً في إعداد حساب المهمة، التصميم العام لحسابات الدولة، الصادر بالمرسوم رقم ١٠٣٨٨ تاريخ ١٩٩٧/٦/٩، الذي قسم عمليات الدولة المالية إلى سبع

فئات، وقسم كل فئة إلى حسابات رئيسية، وكل حساب رئيسي إلى حسابات فرعية، وكل حساب فرعي إلى حسابات ثانوية*.

٤ ـ نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٨٩ من قانون المحاسبة العمومية أن على المحتسب المركزي إنجاز المعاملة، ووضع أمر الدفع العائد للحوالة، تحت تصرف الإدارة المختصة، في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ ورودها إليه**.

---

* تعثرت عملية اعداد حسابات المهمة أثناء الأحداث الأمنية التي اندلعت في منتصف السبعينات من القرن الماضي، نظراً لفقدان السجلات والمستندات وأوراق الثبوت وتلفها، واحتراقها، أو إتلافها وإحراقها، مما اقتضى إصدار نص قانوني خاص بالإعفاء من إعدادها، لغاية نهاية العام ١٩٩٠، تاريخ انتهاء الأحداث في لبنان.

وتعرضت المستندات العائدة لعامي ١٩٩١ و١٩٩٢ لفقدان بعضها أثناء عمليات النقل من المركز الموقت لوزارة المالية إلى المبنى الرئيسي في الوسط التجاري، وتلف البعض الآخر في المستودعات التي لم تكن مؤهلة لاستقبال هذه المستندات. فتعذر إعداد حسابات المهمة عن العامين المذكورين.

ثم إنه تعذر إعداد حسابات المهمة عن الأعوام الأربعة التي تلت أي لغاية ١٩٩٦، وذلك لبروز مشكلة تحديد ميزان الدخول لهذه الحسابات، حيث انقطعت سلسلة ترابطها بين ميزان الخروج للعام السابق الذي ينقل على أنه ميزان دخول للعام التالي، ثم أنه، نظراً لعدم وجود السجلات الأساسية للعمليات المالية السابقة، من مثل قيود سلفات الخزينة، لبعض البلديات والمؤسسات العامة، فجرت تسديدات من أصل هذه السلفات، فظهرت حساباتها دائنة، خلافاً لطبيعتها، كحسابات مدينة. وهكذا بالنسبة إلى الكثير من الحسابات التي تأثرت بعدم وجود ميزان ودخول لها.

ثم أنه تعذر أعداد حسابات المهمة عن العام ١٩٩٧ وما يليه نظراً لانقطاع الصلة بين التصميم المحاسبي القديم والتصميم المحاسبي الجديد، فبرزت مشكلة المواءمة بين الحسابات القديمة والجديدة.

** نشير إلى أنه ليس هناك أمر دفع عائد للحوالة. فالحوالة نفسها هي بمثابة أمر دفع؛ وتسمى النسخة الأساسية منها «حوالة دفع»، وهي تحمل توقيع الآمر بالصرف والآمر بالدفع معاً. أما النسخة الثانية من الحوالة فتسمى «حوالة صرف غير صالحة للدفع» وتحمل توقيع الآمر بالصرف فقط، دون الآمر بالدفع.

وعليه يقتضي تصحيح هذه العبارة عند إجراء أي تعديل على قانون المحاسبة العمومية.

الفقرة الرابعة: صلاحيات أمين الصندوق وموجباته

سبقت الإشارة إلى أن ذمة الدولة لا تبرأ من مديونيتها إلا بدفع المال إلى صاحبه. وقد حددت صلاحية القيام بالعملية المادية بدفع المال بأمين الصندوق، من حيث المبدأ، إلا في بعض الحالات الاستثنائية التي سبقت الإشارة إليها. هذا، مع العلم بأن حوالات الدفع الصادرة على صناديق المال هي قليلة العدد، وذات قيم مالية ضئيلة، ذلك بأن المبالغ الكبيرة والضخمة، فهي تصدر بحوالات دفع على صناديق مصرف لبنان، في المركز أو الفروع، حيث الموجودات النقدية في صناديق الخزينة، هي ضمن حدود قصوى، لا يجوز تجاوزها؛ وذلك لسببين على الأقل: أحدهما عدم تعريض هذه الأموال لمخاطر السطو أو السلب، والآخر، عدم تجميد مبالغ ضخمة في هذه الصناديق، بما يحول دون معرفة حقيقة المبالغ التقريبية المتوافرة لدى الخزينة.

وقد حدد قانون المحاسبة العمومية صلاحيات وموجبات أمناء الصناديق على الوجه التالي:

- يحصر حق التداول بالأموال وحيازتها، في كل محتسبية، بأمناء الصناديق (والجباة)، وهم يخضعون لنظام الكفالة، أسوة بالمحتسبين.
- إن أمناء الصناديق مسؤولون عن حفظ الأموال في المحتسبية التي يمارسون فيها وظائفهم.
- على أمين الصندوق أن يتحقق على مسؤوليته، قبل الدفع، من هوية صاحب المال، وصحة توقيعه. وإذا كان المبلغ مستحقاً لشخص متوف، فعلى أصحاب العلاقة تقديم المستندات التي تثبت صفتهم. وإذا كان صاحب المال أمياً، أو عاجزاً عن التوقيع، قامت بصمة الإبهام مقام التوقيع، على أن يجري تصديق البصمة، من قبل شهود، أو من كتابة العدل، تبعاً لضخامة المبلغ.
- على أمين الصندوق أن يتحقق من أهلية صاحب المال لإبراء ذمة الدولة من مديونيتها، أي أنه غير قاصر، أو معتوه، أو محجور عليه.

الفقرة الخامسة: مسؤوليات المحتسب

١ ـ الإطار العام لمسؤولية المحتسب

على الرغم من أن المشترع اللبناني قد انتزع من المحتسب كل صلاحية تتعلق بالرقابة والتدقيق، بحيث لم يبق له سوى رقابة شكلية، سبقت الإشارة إليها، فإنه، مع ذلك، ألقى على عاتقه مسؤوليات ضخمة، تصل إلى حد المسؤولية بأمواله الشخصية، عن كل عملية قبض أو دفع، تجري في المحتسبية التي يديرها، خلافاً لأحكام القانون، كما نصت على ذلك المادة ١٧٣ من قانون المحاسبة العمومية. علماً بأن عمليات القبض والدفع الجارية في المحتسبية هي عمليات تنفيذية محضة، فلا تعرض على المحتسب (والأصح على معاونيه) سوى حوالات الدفع، دون أوراق الثبوت، في ما يتعلق بالدفع؛ أما في ما يتعلق بالقبض، فتودع المحتسبية جداول التكليف، كما أبرمت من مديرية الواردات، لتحصيلها من المكلفين، بواسطة الجباة، أو تعرض على أمين الصندوق، مباشرة، أوامر القبض الصادرة بحق المكلف. وهذه وتلك لا صلاحية للمحتسب، أو حتى لمعاونيه، للنظر في صحة هذه الجداول وأوامر القبض.

ولعل المشترع قد استدرك هذه الشمولية في اتساع نطاق المسؤولية، بالنسبة إلى المحتسب، فنص في مادة مستقلة، هي المادة ١٧٤ التي تلت مباشرة المادة ١٧٣ المذكورة، على أن المحتسب لا يسأل إلاّ عن إدارته الشخصية *.

٢ ـ المسؤولية الخاصة عن التحصيل

ذهب المشترع اللبناني في اتجاه التشديد على مسؤولية المحتسب، ورئيس دائرة تحصيل بيروت، والجباة كافة، عن الضرائب وسائر الأموال التي يعهد إليهم بتحصيلها، فنص في المادة ١٨٠ منه على أن المحتسبين المحليين، والجباة، ورئيس دائرة تحصيل بيروت، مسؤولون مالياً عن الضرائب المباشرة، وسائر الأموال التي يعهد اليهم بتحصيلها.

---

* في ظننا أن هذه الصياغة غير دقيقة فقد اعتبر المشترع اللبناني أن المحتسب مسؤول عن كل عملية قبض أو دفع تجري في محتسبيته، خلافاً للقانون، فجعلها شاملة، ثم بيَّن في عبارة ثانية، حقيقة هذه المسؤولية، فقال لا يسأل المحتسب إلا عن إدارته الشخصية، ونرى أن مثل هذا الإلتواء في التعبير ليس من حسن الصياغة القانونية.

وصدر المرسوم رقم ٥٩٣٣ تاريخ ١٩٦٦/١١/٣ الذي حدد بموجبه مدى هذه المسؤولية، والإجراءات الواجب إتباعها لتخفيف هذه المسؤولية، أو إبراء ذمة الموظفين المعنيين بها.

وقد تضمن المرسوم المذكور الأحكام التالية:

- إن مسؤولية الموظفين المعنيين بالمادة ١٨٠ من قانون المحاسبة العمومية هي مسؤولية عامة تشمل جميع المبالغ التي يعهد إليهم بتحصيلها، وفقاً للأحكام النافذة.
- إن الموظفين المذكورين ملزمون بأن يسددوا من أموالهم الخاصة المبالغ التي لم يحصلوها ضمن المهل المحددة في القانون، باستثناء ما كان ناتجاً عن التكاليف الخاطئة.
- على الموظفين المذكورين أن ينظموا، في ٣١ كانون الأول من كل سنة، جداول اسمية بالمبالغ التي تعذر تحصيلها، والمبالغ الباقية بدون تحصيل، عن كل ضريبة أو رسم، وعن كل منطقة تحصيلية على حدة، سواء عن السنة الحالية، أو السنة السابقة، مع بيان أسباب عدم التحصيل.
- تنظر لجان خاصة، في بيروت والمحافظات، في هذه الجداول، وفي أسباب عدم التحصيل، وتقرر في ضوئها رفع المسؤولية كلياً أو جزئياً أو رفضها، ثم يتولى مدير الخزينة، (رئيس مصلحة الخزينة سابقاً) تحصيل المبالغ المفروضة على الموظفين الذين أدينوا، وفقاً لقانون تحصيل الضرائب المباشرة.

وهكذا، بلغ التشدد في هذه المسؤولية الحد الأقصى، بحيث تعذر تنفيذها، فصدر المرسوم رقم ١٥٣٧٠ تاريخ ١٩٧٠/٩/٢١ الذي قضى بتعليق تطبيق المرسوم السابق رقم ٥٩٣٣ تاريخ ١٩٦٦/١١/٣، وتجميد جميع الإجراءات المتخذة تنفيذاً لأحكامه*.

---

* على الرغم من مرور ما يزيد على أربعين عاماً على صدور المادة ١٨٠ المذكورة من قانون المحاسبة العمومية، وعدم إمكان تطبيقها. وعلى الرغم من إجراء عشرات التعديلات على هذا القانون، منذ ذلك التاريخ وحتى اليوم، فإن أحداً لم يقرب هذه المادة لا بالإلغاء ولا بالتعديل(!) ولم ندر الحكمة من الاحتفاظ بها حتى اليوم؟

البند الخامس

تأدية النفقات بدون حوالة مسبقة (سلفات الموازنة)

الفقرة الأولى: مبررات تأدية النفقات بدون حوالة مسبقة

تبين مما سبق عرضه، أن تنفيذ النفقات العمومية يمر بأربع مراحل مترابطة، ومتتابعة في نسق تراتبي، بحيث لا تتقدم واحدة منها على الأخرى، ولا يمكن التجاوز على إحداها. فتصفية النفقة لا تتقدم على العقد، وإنما تليه، وصرف النفقة لا يتقدم على التصفية وإنما يليها، ودفع النفقة لا يتقدم على الصرف وإنما يليه. وكذلك لا يصح الانتقال مباشرة، من عقد النفقة إلى صرفها، متجاوزين على التصفية، كما لا يصح الانتقال مباشرة، من تصفية النفقة إلى دفعها، متجاوزين على الصرف (الا في حالات استثنائية أجازها القانون الفرنسي، وسبقت الإشارة إليها).

غير أن الالتزام الدقيق بهذا النسق من تراتب المراحل، في تنفيذ النفقات العمومية، لا يأتلف دائماً مع جميع حالات الانفاق العام؛ إما لأنها نفقات طارئة، لا يمكن توقع حصولها، وإما لأنها نفقات ذات طبيعة تتمانع مع الطريقة العادية، في تنفيذ النفقات. فلو كسر زجاج شباك لغرفة مكتب أحد الموظفين، أو اضطرت الإدارة إلى نقل بعض التجهيزات، من طابق في المبنى الذي تشغله إلى طابق آخر، وغير ذلك من حالات مماثلة، فهل يمكن الانتظار حتى يصار إلى إجراء عقد نفقة، وفق الأصول، والاجراءات، المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية، حتى نستبدل الزجاج المحطم بآخر، وحتى نستطيع نقل التجهيزات من مكانها في مكان آخر؛ لاسيما وأن هذه النفقات هي، في الغالب، نفقات نثرية، زهيدة القيمة؟ ولو أردنا إطعام المساجين في سجن، أو إعطاء المرضى الأدوية التي يحتاجونها، فهل نتبع الطريقة العادية في الإنفاق، وهي نفقات لا تحتمل التأجيل؟ وكذلك الأمر، لو أردنا استقبال وفد رسمي من دولة أجنبية، فكيف يمكن تغطية نفقات الاستقبال، من طعام وشراب، وإقامة، وحفلات، بإتباع الطريقة العادية في الإنفاق، بل كيف يمكن الإنفاق على بعثاتنا الدبلوماسية والقنصلية، في الخارج، إن لم نتبع طريقة خاصة في تنفيذ هذا الإنفاق؟

من ذلك تتبين الحاجة إلى الخروج عن الطريقة العادية في تنفيذ النفقات. فتتقدم مرحلة دفع النفقة على المراحل الأخرى، من تنفيذ النفقات، في حالات، ووفق شروط وأحكام، سيصار إلى تفصيلها في ما يأتي من البحث.

غير أن تقديم مرحلة الدفع على المراحل الأخرى من تنفيذ النفقات، لا يعني الاكتفاء بها، وإلغاء تلك المراحل أو الاستغناء عنها، وإنما يستعاد العمل بها، وفق الأصول العادية في الإنفاق، من عقد وتصفية وصرف، حتى استصدار حوالة بالمبالغ التي تم التصرف بها، من أصل المبالغ التي دفعت مسبقاً. وكل ما في الأمر أنه بالدفع المسبق، تم توفير الأموال اللازمة لتغطية النفقات التي لا تحتمل التأجيل، على النحو المبين آنفاً.

الفقرة الثانية: الحالات التي تعطى فيها سلفات الموازنة

١ ـ حددت المادة ٩٣ من قانون المحاسبة العمومية الحالات التي يمكن تأدية النفقات فيها، بدون حوالة دفع مسبقة، على أن تنظم الحوالة، فيما بعد، على سبيل التسوية.

وهذه النفقات هي:

ـ الرواتب والأجور وملحقاتها، ومعاشات التقاعد، وتعويضات حملة الأوسمة العسكرية.

على أن تنظم بمرسوم شروط تأدية هذه النفقات*.

* لم يصدر، حتى تاريخه، المرسوم التنظيمي المشار إليه في المادة ٩٣ المذكورة. وما تزال هذه النفقات تؤدى بالطريقة العادية. على الرغم من كل التطور التكنولوجي الحاصل في عالم الكمبيوتر، وقدرته العالية على استيعاب البرامج الخاصة، لمثل هذه النفقات التي غدت يسيرة على التصفية والتدقيق، ومن ثم تحويلها إلى أصحاب الاستحقاق، في حساباتهم المفتوحة لدى المصارف، لهذه الغاية. وفي ظننا أنه قد آن الأوان لأن نخطو مثل هذه الخطوة، لتحرير الإدارة المالية من أعباء غير ذات طائل، وتحرير الموظفين، وأصحاب العلاقة، من المراجعات الهادرة للوقت، والمتلفة للأعصاب.

ـ النفقات النثرية العادية، والنفقات المستعجلة، وسوى ذلك من النفقات التي لا تسمح طبيعتها أو الظروف بدفعها مباشرة* بالطريقة العادية.

وقد حددت المادة ٩٥ وما يليها، وحتى المادة ١١٠، من قانون المحاسبة العمومية، مختلف الأحكام التي ترعى تأدية هذه النفقات، بواسطة سلفات الموازنة؛ وسيصار إلى تفصيلها في ما يأتي من البحث.

٢ ـ نصت الفقرة الثانية من المادة ١٣٧ من قانون المحاسبة العمومية، على نوع خاص من السلفات لملتزمي صفقات الأشغال العامة، أي قبل تنفيذ الصفقة.

٣ ـ نصت المادة ٢٣٢ من قانون المحاسبة العمومية، على أن توضع تحت تصرف البعثات الخارجية سلفات موازنة دائمة، تستعملها كل بعثة لدفع نفقاتها، عن ستة أشهر على الأكثر.

وجميع هذه السلفات، على اختلاف أنواعها، تؤخذ من الاعتمادات الملحوظة في الموازنة العامة لتغطية النفقات التي تستدعي بعض الحالات تأديتها بواسطة السلفات، أي بدون حوالة مسبقة، وهي تختلف عن سلفات الخزينة التي تؤخذ من الخزينة مباشرة دون أن تلحظ لها اعتمادات في الموازنة.

الفقرة الثالثة: السلطة الصالحة لإعطاء سلفات الموازنة وشروط إعطائها وأحكامها

أولاً ـ السلفة الدائمة

١ ـ السلفة الدائمة هي التي تعطى إلى الإدارات العامة، لتأمين نفقاتها المستمرة، خلال السنة الجارية.

---

* لا نرى مبرراً لإيراد كلمة «مباشرة» في سياق العبارة. فهي لم تُفِدْ المعنى المطلوب بشيء، بل قد تعميْ عليه.

وقد أوضحت المادة ٦ من تعليمات وزير المالية رقم ١٥١/٤٧٢ تاريخ ١٩٦٧/٣/١٠ المقصود بعبارة «الدائمة» فنصت على ما يلي:

«إن الطابع الدائم للسلفة ناتج عن كون مقدارها الذي يجب أن يوازي، مبدئياً، ثلاثة أضعاف نفقات القيّم الشهرية، (أي النفقات الشهرية المرتقبة، حسبما ورد في نص المادة ٩٦ من قانون المحاسبة العمومية) يبقى على ما هو عليه، خلال كامل المدة التي أعطيت السلفة لها.

فالنفقات التي تؤدى من هذه السلفة، ينظم بقيمتها، بصورة دورية، حوالات على الموازنة، تصدر باسم القيّم، لتمكينه من تجديد السلفة، والإبقاء على مقدارها الأول. أي أنه يصار إلى أن «تجدد السلفة بمقدار المبالغ المصروفة بموجب هذه الحوالات، دون حاجة إلى استصدار قرار جديد» حسبما نصت عليه المادة ٩٩ من قانون المحاسبة العمومية.

غير أن قيم الحوالات التي تصدر تسديداً للنفقات التي دفعها القيّم، خلال شهري تشرين الثاني وكانون الأول، أو التي تصدر تسديداً لرصيد السلفة، يجب أن تحتسب تسديداً للسلفة، في حقل التوقيفات، بحيث تكون القيمة الصافية لهذه الحوالات «لا شيء» أي صفر.

بمعنى آخر، إنه لا يتم تجديد السلفة بقيمة الحوالات الصادرة خلال الشهرين المذكورين، أو الصادرة تسديداً لرصيد السلفة، وإنما تؤخذ هذه الحوالات بمثابة تسديد للسلفة نفسها.

٢ ــ تعطى السلفة الدائمة بقرار مشترك من وزير المالية والوزير المختص، بدون تأشير مسبق من مراقب عقد النفقات، ويحدد في هذا القرار:

ـ اسم القيّم على السلفة، ومركزه، والذي يجب أن يكون من الملاك الدائم، ومن الرتبة الثانية، من الفئة الرابعة على الأقل.

ـ مقدار السلفة، الذي يجب أن يعادل مبدئياً ثلاثة أضعاف النفقات الشهرية المرتقبة.

ـ نوع النفقات التي يمكن تأديتها من أصل السلفة.

ـ المبلغ الأقصى الذي يجوز للقيِّم الاحتفاظ به نقداً.

ـ صندوق المحتسبية الذي يجب أن تودع فيه السلفة إذا تجاوزت قيمتها مبلغاً يتجاوز الحد الأقصى الذي يجوز للقيِّم الاحتفاظ به.

وفي هذه الحالة، يعطى القيم على السلفة إيصالاً يثبت قيد قيمة السلفة في حساب «أمانات القيِّمين على السلفات»، المفتوح في لائحة الحسابات. ويفتح حساب خاص لكل قيم تقيد له المبالغ التي يودعها فيه، وتقيد عليه المبالغ التي يسحبها منه.

ـ قيمة السحب القصوى من أصل السلفة.

ـ المهلة القصوى لتقديم الأوراق المثبتة للنفقات، وتسديد السلفة نهائياً، على أن لا يتجاوز ذلك ٣١ كانون الثاني من السنة التالية على أبعد حد.

ولكن، إذا كانت السلفة قد أعطيت لتأدية موجبات يتعدى تنفيذها السنة (فتح اعتمادات مستندية لتنفيذ اتفاقيات مع حكومات أجنبية، أو شركات أجنبية أو محلية، أو دفع نفقات المعالجة خارج البلاد) فإنه يجاز تدوير الاعتمادات المحجوزة للسلفة، إلى موازنات السنوات المالية اللاحقة.

٣ ـ تدفع السلفة الدائمة إلى القيِّم عليها بأمر من المحتسب المركزي، بناء على القرار القاضي بإعطائها، وتودع قيمتها في حساب «أمانات القيمين على السلفات» على النحو المبين آنفاً.

ويتولى الدفع الفعلي:

ـ إما المحتسب الذي يقيم في نطاق محتسبيته القيِّم على السلفة.

ـ وإما المحتسب المعين في قرار السلفة.

٤ ـ يتولى القيم على السلفة دفع نفقات الإدارة التي اعتمدته لهذه المهمة. وعليه التأكد من أن هذه الإدارة قد استحصلت، بواسطة محاسب الوزارة، على حجز اعتماد احتياطي لدى مراقب عقد النفقات، يمكنه من عقد النفقات اللازمة.

ولا يجوز للقيِّم على السلفة أن يدفع النفقات المتنازع عليها. وإذا طالب بها الدائن أحيل إلى المصفي في الوزارة المختصة، وكذلك إذا توفي الدائن، قبل أن يسدد له دينه، أحيل ورثته إلى المصفي.

وبعد ٣١ كانون الأول من السنة، يمتنع القيِّم عن تأدية أية نفقة، من سلفة السنة المنقضية، كما يمتنع عن تأدية أية نفقة معقودة على حساب اعتمادات السنة المنقضية، من سلفة السنة الجديدة. وفي هاتين الحالتين، يحال الدائنون إلى المصفي، في الوزارة المختصة.

غير أنه، يمكن للقيِّم أن يؤدي من السلفة التي أعطيت له عن السنة الجديدة، نفقات معقودة خلال السنة المنقضية، على حساب اعتمادات السنة الجديدة، حتى قبل نشر موازنة هذه السنة، وذلك استناداً إلى أحكام الفقرة الثانية من المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية.

وأخيراً، لا يجوز للقيِّم أن يكون لديه أكثر من صندوق واحد، حتى في حال تكليفه بإدارة أكثر من سلفة واحدة. وتطبق هذه الأحكام على القيِّم على السلفات الطارئة أيضاً.

ثانياً ـ السلفة الطارئة

١ ـ حددت الفقرة الثانية، من المادة ٩٥ من قانون المحاسبة العمومية، السلفات الطارئة، بأنها هي التي تعطى إلى الإدارات العامة، أو إلى شخص معين، لتأدية نفقة يمكن، مبدئياً، أن لا تتجدد.

ونصت المادة الثالثة، من تعليمات وزير المالية، رقم ١٥١/٤٧٢ تاريخ ١٩٦٧/٣/١٠، على أن السلفة الطارئة لا تعطى إلا لتأمين نفقة معينة، تحدث في ظرف معين، فهي لا

تستعمل لتأدية النفقات المستمرة التي يقتضيها سير الإدارة المعتاد. وهي لا تعطى، مبدئياً، إلا لمدة وجيزة.

٢ ـ تعطى السلفة الطارئة بقرار من مدير المالية العام، بعد تأشير مراقب عقد النفقات، ويحدد في هذا القرار:

- الشخص الذي تعطى السلفة باسمه.
- مقدار السلفة.
- تنسيب السلفة (أي تحديد الاعتماد الملحوظ في الموازنة الذي أخذت منه السلفة، الباب والفصل والبند والفقرة والنبذة والتصنيف الوظيفي لها).
- ذكر رقم طلب حجز الاعتماد وتاريخه.
- وجهة الإنفاق.
- المهلة القصوى لتقديم الأوراق المثبتة لتسديد السلفة نهائياً، على أن لا يتجاوز ذلك ٣١ كانون الثاني من السنة التالية، على أبعد حد.

ولكن، إذا كانت السلفة قد أعطت لتأدية موجبات يتعدى تنفيذها السنة، على غرار ما هو الحال بالنسبة إلى السلفات الدائمة، فإنه يجاز تدوير الاعتمادات المحجوزة للسلفة إلى موازنات السنوات المالية اللاحقة.

٣ ـ تدفع السلفة الطارئة بموجب أمر دفع ينظمه المرجع الصالح لإصدار الحوالات، استناداً إلى القرار القاضي بإعطاء السلفة.

ثالثاً ـ الأحكام المشتركة بين السلفات الدائمة والطارئة وكيفية تسديدها

١ ـ نصت المادة ١٠٧ من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

«لا تستعمل السلفة في غير الغاية التي أعطيت من أجلها. وتراعى في استعمالها الأحكام القانونية القاضية بتنظيم* الأموال العمومية».

---

* نرى أن تستبدل كلمة «تنظيم» بكلمة «إدارة»، فهي أوفى بالمعنى، في هذا المقام.

وهذا الحكم القانوني، في شأن استعمال السلفات، هو من باب تحصيل الحاصل. فالسلفات تؤخذ من اعتمادات الموازنة، واعتمادات الموازنة موزعة في أوجه الإنفاق، وفق الجدول النموذجي في تقسيم النفقات، إلى أبواب وفصول وبنود وفقرات ونبذات، وهو ما يعرف بتنسيب النفقة. فكما لا يصح استعمال الاعتماد في غير الغاية التي أرصد من أجله، كذلك هو الحال بالنسبة إلى السلفة؛ فالسلفة لا تغير من طبيعة الاعتماد، وإنما تغير في طريقة تنفيذه لا أكثر.

٢ ـ أن القيّم على السلفة مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة عن قيمتها. وعليه أن يبرر عند كل طلب وجودها لديه إما نقداً، وإما بأوراق مثبتة لما أنفقه من أصلها.

٣ ـ على مدير الخزينة أن يؤمن تدقيق حسابات السلفات مرة على الأقل، كل ستة أشهر، ويحق له أن يحسم مباشرة من راتب القيّم على السلفة، وتعويضاته، المبالغ التي لا يثبت استعمالها، أو التي يتجاوز في إنفاقها مقدار النفقات المستحقة، أو التي لا يسددها في المواعيد المحددة، كما له أن ينفذ، تلقائياً، بحقه أي تدبير قانوني آخر، يؤمن استرداد هذه المبالغ.

رابعاً ـ سلفات الملتزمين

١ ـ نصت الفقرة الأولى من المادة ١٣٧ من قانون المحاسبة العمومية على أنه «لا تدفع قيمة الصفقة إلاّ بعد تنفيذها» وهذه هي القاعدة العامة المرعية الإجراء في تنفيذ النفقات العمومية، وفقاً لما سبق بيانه في المباحث السابقة.

غير أنه، واستثناء من هذه القاعدة، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة نفسها، على أنه يجوز لوزير المالية، بناء على طلب الوزير المختص، أن يعطي الملتزمين سلفات، لقاء كفالات مصرفية. وإذا تعذر الحصول على هذه الكفالات، علق إعطاء السلفة، بدون كفالة، على تصديق مجلس الوزراء.

ولا يجوز أن تتعدى السلفة ٢٥ بالمئة من قيمة الصفقة، على ألا تتجاوز، في أي حال، مبلغ ثلاثين مليون ليرة لبنانية. إلاّ أنه يجوز، في الحالات الاستثنائية، الشذوذ عن الأحكام السابقة، بقرار من مجلس الوزراء.

٢ ـ إذا قام الملتزم بتسديد السلفة المعطاة له، على حساب الصفقة التي يقوم بتنفيذها، فهل يجوز إجابة طلبه، بإعطائه سلفة ثانية، عن القسم المتبقي من الصفقة نفسها؟

أجاب ديوان المحاسبة عن هذا السؤال بالنفي، حيث أن القاعدة هي عدم جواز دفع قيمة الصفقة قبل تنفيذها، وإعطاء الملتزم سلفة على حساب الصفقة، هو استثناء للقاعدة. ولا يفسر الاستثناء إلاّ في نطاقه الضيق، إذ أن التوسع في التفسير يؤدي، في نهاية المطاف، إلى إعدام القاعدة، مما يخالف نية المشترع في إجازة إعطاء سلف للملتزم، وهي مؤازرة الملتزم، للمباشرة بالعمل ليس إلاّ[1].

٣ ـ كان قد رست على ملتزم واحد مناقصتان مستقلتان عن بعضهما بعضاً، وكان الملتزم قد استحصل على حساب الصفقة الأولى سلفة ملتزم، وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ١٣٧ من قانون المحاسبة العمومية، وقبل أن يقوم بتسديد هذه السلفة، حيث أن مهلة تسديدها لم تَحِنْ بعد، طالب بسلفة أخرى، على حساب الصفقة الثانية، واستصدر قراراً بهذا الشأن. غير أن مديرية الخزينة، في وزارة المالية، امتنعت عن تنفيذ هذه السلفة، قبل أن يقوم الملتزم بتسديد السلفة الأولى. وعرض الأمر على ديوان المحاسبة، لبيان الرأي. فأجاب الديوان بأن لا شيء يمنع من إعطاء الملتزم نفسه عدة سلفات، في حال التزامه عدة صفقات، مستقلة الواحدة عن الأخرى، شرط ألا تتعدى قيمة كل سلفة، بمفردها، الحدود المنصوص عليها في المادة ١٣٧ من قانون المحاسبة العمومية[2].

---

(١) الرأي الاستشاري لديوان المحاسبة رقم ٥٥ تاريخ ١٩٦٤/٦/١٨ ـ مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٦٤ ـ ص ١٤٤ ـ ١٤٥.

(٢) الرأي الاستشاري لديوان المحاسبة رقم ٥١ تاريخ ١٩٦٧/٥/١٠، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٦٧ ـ الجزء الأول، ص ١٩٤.

خامساً ـ سلفات البعثات الخارجية

١ ـ نصت المادة ٢٣٢ من قانون المحاسبة العمومية على أن توضع، تحت تصرف البعثات الخارجية سلفات موازنة دائمة، تستعملها كل بعثة لدفع نفقاتها، عن ستة أشهر على الأقل.

٢ ـ تعطى هذه السلفات بقرار مشترك، من وزير المالية ووزير الخارجية، بصفته الوزير المختص، طبقاً للمبدأ العام، في إعطاء السلفات الدائمة، المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة ٩٦ من قانون المحاسبة العمومية. ويجاز فيه لمدير الخزينة أن يدفع قيمة السلفة المقررة. على أن يصدر بهذه القيمة شك باسم أمين صندوق الخزينة المركزي، يصار إلى إيداعه مصرف لبنان، لتحويل ما يعادل قيمة الشك بالعملة الأجنبية المطلوبة، تبعاً لمركز البعثة، إلى القيِّم على السلفة.

الفقرة الرابعة: تسديد السلفات

نصت المادة ١٠٨ من قانون المحاسبة العمومية على أن «تسدد السلفة، إما نقداً بإعادة قيمتها إلى الخزينة، أو بأوراق مثبتة للنفقة، أو بالطريقتين معاً، وذلك ضمن المهلة المحددة في القرار القاضي بإعطائها».

وعلى ذلك، يقتضي التمييز بين أربع حالات في هذا الخصوص:

الحالة الأولى: عند عدم دفع قيمة السلفة إلى القيِّم عليها.

وتتمثل هذه الحالة في أحد شكلين اثنين:

الشكل الأول: بأن يصدر قرار بإعطاء السلفة، ولا يستتبع ذلك صدور أمر دفع، عن المرجع الصالح لإصدار الحوالات، كما تنص على ذلك المادة ١٠٥ من قانون المحاسبة العمومية.

والشكل الثاني: بأن يصدر قرار بإعطاء السلفة، ويصدر أمر دفع بها، ثم لا يصار إلى قبض قيمتها من قبل القيِّم عليها.

ففي هذه الحالة، وأياً كان الشكل الذي يتمثل فيه عدم قبض قيمة السلفة، من قبل القيِّم عليها، فإنه لا موجب للتسديد، حيث لم تشغل ذمة القيِّم على السلفة بقيمتها،

وإنما يصار إلى استصدار قرار بإلغاء قرار الإعطاء. ويمكن للإدارة، في هذه الحالة، أن تتقدم بطلب تنزيل قيمة السلفة من أصل الاعتمادات المحجوزة، فيؤشر عليه مراقب عقد النفقات فيثبّت التنزيل، وتعود قيمة الاعتمادات إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار إعطاء السلفة.

الحالة الثانية: عند قبض قيمة السلفة من قبل القيِّم عليها، وعدم إنفاق أي مبلغ منها وتتمثل هذه الحالة في أحد شكلين اثنين أيضاً.

الشكل الأول: إذا كانت قيمة السلفة قد أعطيت نقداً من الصندوق، فعندئذ، تعاد قيمتها إلى الصندوق الذي قبضت منه، بمقابل إيصال إثباتاً للتسديد.

الشكل الثاني: إذا كانت السلفة قد أودعت أمانة لدى الخزينة أو لدى إحدى المحتسبيات المحلية، تنفيذاً لمضمون قرار إعطائها، فعندئذ ينظم القيِّم عليها أمر سحب بقيمتها فيجري صرفه، وتقفل به قيود السلفة، ويتم التسديد.

وفي هذه الحالة لا تصدر حوالة تسديد باسم القيِّم، من حيث أنه لا أوراق مثبتة لنفقة مدفوعة، ليصار إلى تنظيم مستند تصفية بها يكون أساساً لإصدار حوالة التسديد.

الحالة الثالثة: عند إنفاق السلفة بكاملها

في هذه الحالة يقدم القيِّم على السلفة الأوراق المثبتة للنفقة، والمعادلة بقيمتها لقيمة السلفة المعطاة له، إلى المحاسب في الإدارة، الذي يتولى تدقيقها وتصفيتها، ومن ثم يحيلها إلى مديرية الصرفيات، لإصدار حوالة تسديد باسم القيِّم على السلفة، وتقتطع قيمتها في خانة التوقيفات، تسديداً للسلفة، فتصبح القيمة الصافية صفراً، وتؤخذ الحوالة مستنداً للتسديد في قيود الخزينة.

الحالة الرابعة: عند إنفاق جزء من السلفة

في هذه الحالة يصار إلى تنظيم حوالة التسديد باسم القيِّم على السلفة بقيمة الأوراق المثبتة للنفقة على النحو الذي جرى بيانه في الحالة الثالثة، ويصار إلى إعادة القيمة المتبقية من السلفة نقداً، على النحو الذي جرى بيانه في الحالة الثانية.

الفصل الرابع

تنفيذ الواردات العمومية

البند الأول: مصادر الواردات العمومية

تتعدد المصادر التي تتأتى منها الواردات العمومية، وتتنوع مطارحها، ومعدلاتها، وأساليب استيفائها، أو تحصيلها، وما إلى ذلك من أحكام تختص بكل واحد منها. ولم تكتسب تلك المصادر نفس الأهمية، على مر السنين، بل اختلفت أهميتها، ونسب مساهمتها في تغذية صناديق الخزينة، تبعاً للتطورات الكبيرة الحاصلة في المجتمع والدولة، على الصعد كافة، من اجتماعية، واقتصادية، وسياسية، وسواها. فبعد أن كانت الخزينة تتغذى، بالدرجة الأولى، من موارد التاج، وكانت الضرائب وسيلة استثنائية، لتأمين عجز تلك الموارد، عن تغطية النفقات المستجدة أو الطارئة؛ غدت الضرائب والرسوم المورد الرئيس، لمد الخزينة باحتياجاتها المالية المتنامية، مع نمو تطور دور الدولة، وتدخلاتها الواسعة، في المناحي المختلفة من نشاطات المجتمع.

واتسعت مطارح الضرائب والرسوم؛ وكان لكل منها أسبابه الموجبة، وأحكامه الخاصة، ومعدلاته، وأساليب جبايته، مع ما لحق بها جميعاً، من تطورات وتعديلات، وفقاً لمستجدات الظروف.

وقد عدد القانون الفرنسي واردات الأشخاص العموميين، بأنها التي تشتمل على «حاصلات الضرائب، والرسوم، والحقوق، وسائر الحاصلات الأخرى، التي تجيزها القوانين، والأنظمة النافذة، أو التي تنتج عن قرارات قضائية، وعن الاتفاقات، والعقود».

وليس في لبنان نص مقابل للنص الفرنسي، غير أن واردات الدولة فيه، تتأتى عن المصادر نفسها التي عددها القانون الفرنسي، دونما حاجة إلى نص خاص.

ونقتصر، في هذا المبحث، على الأحكام العامة التي ترعى طرح الضرائب والرسوم وتحصيلها، وفق تصنيفاتها الإجمالية، دون التطرق إلى الأساليب الخاصة بكل ضريبة ورسم، بمفرداتها المتعددة.

البند الثاني: المبادئ التي تحكم تنفيذ الواردات العمومية

١ - إن تنفيذ الواردات (وكذلك تنفيذ النفقات) محكومة بنصوص قانونية وتنظيمية، على غاية من الدقة والتفصيل، بما يجعل الصلاحيات الخاصة بهذا النطاق صلاحيات مقيدة compétences liées. ويسود تنفيذ الواردات (وكذلك تنفيذ النفقات) فكرتان رئيستان:

- **فكرة الرقابة** l'idée de contrôle، ومن هنا مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية في التنفيذ*.

- **فكرة السلطة العامة** l'idée de puissance publique، ومن هنا النظام الخاص لعلاقة المديونية مع الدولة سواء أكانت دائناً أو مديناً** [1].

٢ - ينبغي توافر شرطين اثنين حتى يصار إلى تنفيذ الواردات العمومية:

- أحدهما، **شرط في الأساس** condition de fond، وقوامه وجود الدين لصالح الخزينة، بما تنص عليه القوانين النافذة، في النطاق المالي، أو الإداري، أو المدني.

- والآخر، **شرط في الشكل** condition de forme، وقوامه وجود إجازة بجباية الواردات التي تتحقق بمقتضى القوانين النافذة، وذلك بما ينص عليه قانون الموازنة العامة[2].

---

* سبق أن تم شرح هذا المبدأ بصورة مفصلة في معرض البحث في تنفيذ النفقات العمومية، بحيث لا موجب لتكراره مرة ثانية.

** في معرض البحث في تنفيذ النفقات العمومية تطرقنا للأحكام الخاصة التي تحكم الديون المترتبة على الدولة، سواء لجهة مرور الزمن عليها، أو لجهة تحصيلها، وما سوى ذلك من أمور. أما في ما يتعلق بالديون المترتبة للدولة، فسيصار إلى بحثها في موضعها من سياق هذا البحث.

(١) André Paysant-Finances publiques 5^{e} ed 1999 A.colin p. 242.

(٢) J. Magnet op. cit p. 101.

٣ ـ يمكننا تقسيم الواردات العمومية إلى فئتين:

ـ فئة تتعلق بالواردات السيادية résultant de l'exercice de la puissance publique، أي الواردات التي تقتطع، نهائياً، من ثروات، أو مداخيل المواطنين، أو المقيمين على أرض الوطن (بالمعنى الضريبي لمدلول عبارة الإقامة)، دون مقابل خاص.

ـ وفئة تتعلق بالواردات المشابهة لواردات أشخاص القانون الخاص semblables à celles des personnes privées أي الواردات التي تتأتى من أملاك الدولة، أو الواردات التي هي المقابل المالي لما تنتجه الدولة من سلع، أو تقدمه من خدمات، أو الواردات التي تأتيها تبرعاً من الآخرين[١].

٤ ـ أما في ما يتعلق بالواردات السيادية، فهي التي تصدر عن إرادة منفردة للدولة، بواسطة السلطة التشريعية فيها، أو السلطة التنظيمية، بمطلق إرادتها. ولا معقب على عملها، في التشريع، سوى المجلس الدستوري، إذا هي خالفت أحكام الدستور، بالمبادئ التي تقوم عليها، وبالقواعد الناظمة للسلطات وصلاحياتها، ومجلس الشورى، إذا هي خالفت أحكام القانون في عملها التنظيمي.

وتشتمل الواردات السيادية على الضرائب، والرسوم، والحقوق، بصورة رئيسة، وعلى الغرامات بصورة ثانوية. وجميع هذه الواردات تصدر عن عمل السلطة العامة.

فالضريبة impôt * هي مبلغ من المال تفرضه الدولة، وتجبيه من المكلفين، بوسائل السلطة العامة، بصورة نهائية، بما يتوافق مع مقدرتهم التكليفية، دون مقابل

---

(١) ibid 102.

* وكان يطلق عليها حتى القرن التاسع عشر عبارة contribution أي المساهمة وكان يطلق على دافعها عبارة contribuable أي المساهم. فسقطت العبارة الأولى من الاستعمال، في هذا المجال وحلت محلها عبارة impôt وبقيت عبارة contribuable في الاستعمال ويعنون بها اليوم المكلف بالضريبة.

واختيار عبارة contribution لإطلاقها على الاقتطاع من مداخيل الرعايا، وثرواتهم، للمساهمة، بداية، في تغطية نفقات الحروب التي كان يخوضها الملك، حيث لم تكن عائدات أملاك=

خاص من الخدمات، وذلك في سبيل تغطية الأعباء العامة، بصورة أساسية، أو في سبيل تحقيق الأهداف التي تحددها السلطة العامة. فالضريبة هي عمل سيادي بامتياز.

أما الحقوق والرسوم فهي تعابير شتى، تطلق، بصورة عامة، على الضرائب غير المباشرة، وعلى سائر الاقتطاعات التي تفرض وفق تعريفة، أو معدلات، تحددها الدولة، بإرادتها المنفردة، سواء أكان لهذه الاقتطاعات مقابل خاص، من الخدمات والسلع، أو لم يكن، من مثل الرسوم الجمركية، ورسوم التسجيل، ورسم الطابع المالي، والرسوم المدرسية، والرسوم القضائية، والرسوم العقارية، وسواها.

أما الغرامات، أياً يكن توصيفها القانوني، سواء أكانت غرامات جزائية، أو مدنية، أو إدارية، أو مالية، فإنها لا تفرض، إلا إذا نصت عليها القوانين والأنظمة النافذة؛ فهي، بالتالي، عمل سيادي.

٥ ـ **وأما في ما يتعلق بالواردات غير السيادية**، المشابهة لواردات أشخاص القانون الخاص، فمصادرها شتى، فنجد بعضها متأتياً من حق الملكية، أو من بيع المنتجات، أو من تقديم الخدمات، أو من الهبات التي تجري بين الأحياء، أو بسبب الموت، وسوى ذلك من مصادر.

فأملاك الدولة قد تجري على عقارات مبنية وغير مبنية، وعلى الغابات، والمستنقعات، والبحيرات، ومجاري الأنهر، وللدولة عليها حق الملكية، كالأفراد؛ فلها أن تبيعها، أو أن تؤجرها، أو أن تستثمرها. (إلا ما كان داخلاً منها في نطاق الأملاك العامة، والتي لها أحكام خاصة تخرج عن دائرة البحث هنا). فتدخل أثمان البيع، وبدلات الإيجار والاستثمار، في عداد واردات الدولة. غير أن الدولة، خلافاً للأفراد، تسلك، في ذلك، المسالك التي يحددها لها القانون، في البيع، والتأجير، والاستثمار.

=التاج قادرة على النهوض بهذه الأعباء الاستثنائية، للتدليل على أن هذا الإقتطاع كان يتم بالرضاوالقبول، من أصحاب الثروات والمداخيل المعنيين. وليس فرضاً واجباً يلزمون به، كما تدل على ذلك عبارة impôt المشتقة من فعل imposer الذي يتضمن معنى الإلزام.

وكذلك منتجات الاستثمار الصناعي والتجاري، سواء أكانت بإدارة مباشرة من الدولة، أو بواسطة مؤسساتها العامة، أو بواسطة مشروعات خاصة أعطي لها امتياز الاستثمار، فإنها تكون مصدراً من مصادر واردات الدولة، متمثلة بأثمان تلك المنتجات، والخدمات، أو ببدلات استثمارها، من قبل صاحب الامتياز، كبعض الشركات التي لها حق امتياز في استثمار مرفق الكهرباء، في بعض المناطق.

وكذلك التعويضات التي يُحْكَمُ بها لصالح الدولة من جرّاء أضرار لحقت بممتلكاتها كافة. وإيراد التعويضات هنا لا يتأتى عن عمل قانوني، وإنما عن عمل مادي ضار قام به الغير.

ومن مصادر واردات الدولة غير السيادية، يمكن ذكر التبرعات والهبات التي يقدمها الغير للدولة، باشتراط إنفاقها على غاية معينة، أو بدون ذلك.

٦ ـ وتوصلاً إلى معالجة موضوع كيفية تنفيذ الواردات العمومية، فإنه يمكن تقسيم الواردات الضريبية إلى فئتين:

ـ الواردات المتأتية عن الضرائب المباشرة.

ـ الواردات المتأتية عن الضرائب غير المباشرة.

فنفرد لكل منهما مبحثاً خاصاً بها، ثم نعالج، في مبحث آخر، موضوع التبرعات التي يقدمها الأشخاص الحقيقيون أو المعنويون للدولة.

البند الثالث: إجازة الجباية

١ ـ قبل أن ننتقل إلى معالجة موضوع كيفية تنفيذ الواردات العمومية، لابد من أن نستكمل بحث توافر الشروط اللازمة، حتى يصار إلى تنفيذ الواردات. فقد عالجنا، في ما سبق من البحث، موضوع توافر الشرط في الأساس condition de fond، بما تنص عليه القوانين النافذة، من ضرائب ورسوم وحقوق، وسواها من واردات سيادية وغير سيادية.

وبقي أن نعالج موضوع الشرط في الشكل condition de forme وقوامه، كما سبقت الإشارة، وجود إجازة بجباية الواردات التي تتحقق بمقتضى القوانين النافذة، وذلك بما ينص عليه قانون الموازنة، إذ لا يكفي أن تكون هناك قوانين مالية وضريبية تحدد مطارح الضرائب والرسوم، وأسس التكليف بها، وإطارها، ومعدلاتها، وكل ما يتعلق بها من تأدية، أو إعفاءات، أو غرامات. أو اعتراضات وما شاكل، فهذا شرط ضروري ولكنه غير كاف، c'est une condition nécessaire mais pas suffisante فلا بد من إجازة لجباية ما يتحقق، بمقتضى تلك القوانين، من ضرائب ورسوم وغيرها. وهذا لا يعني أن تلك القوانين الضريبية تصبح لاغية بانتهاء مدة إجازة الجباية، ويتطلب الأمر، بالتالي، إعادة التصويت عليها، وإقرارها، سنة فسنة، تبعاً لتجديد إجازة جباية الضرائب والرسوم المنصوص عليها في تلك القوانين* بل إن تلك القوانين تبقى نافذة ومعمولاً بها، إلى أن يصار إلى تعديلها أو إلغائها، كما هو الحال بالنسبة إلى سائر القوانين. ويقتصر الأمر على تجديد إجازة الجباية فقط.

وعلى ذلك، يستعاد هذا النص، أو نص قريب منه، من قوانين الموازنات العامة، في لبنان:

«يجاز وفقاً لأحكام هذا القانون، ولأحكام القوانين النافذة، أو التي ستصدر فيما بعد، جباية مختلف الضرائب، والرسوم، والحاصلات، والعائدات، المبينة في الجداول الملحقة بهذا القانون».

---

* كان الأمر على هذا النحو في السابق. فالقوانين المالية كانت تعتبر لاغية، بانتهاء سنة الموازنة، إذا لم يتم تجديد العمل بأحكامها، بصورة صريحة، في قانون موازنة السنة التالية (الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١). وفي مرحلة لاحقة، جرى التفريق بين أحكام دائمة، تتضمن واردات للدولة، سواء أكانت قوانين مالية أم كانت قوانين إدارية أو مدنية، وبين أحكام مالية سنوية، ينتهي العمل بها، بانتهاء سنة الموازنة (الدستور الفرنسي لعام ١٨١٤ ـ وكان يطلق عليه اسم الميثاق أو الشرعة (La Charte). J .Magnet op. cit. p. 109.

٢ ـ ولكن، هل إن جميع واردات الدولة، أياً كانت مصادرها، على النحو المبين آنفاً، تحتاج إلى إجازة الجباية، حتى يمكن تحصيلها؟ والجواب بالنفي. فبعض الواردات تقدر حصيلتها في قانون الموازنة، وليست المسألة بشأنها هي مسألة إجازة جباية، نذكر من ذلك، على سبيل المثال، الغرامات المفروضة، وبدلات الخدمات التي تؤديها الدولة للمنتفعين بها، وحاصلات أملاك الدولة، وأرباح المشروعات الصناعية أو التجارية التي تديرها الدولة، أو تكون شريكاً فيها. والتعويضات عن الأضرار التي تلحق بممتلكاتها، والتبرعات النقدية، أو العينية، التي تقدم لها.. وما أشبه ذلك من واردات؛ وهي بمجملها واردات غير سيادية. وإذا كانت الغرامات لها طابع سيادي، من حيث أن الدولة تفرضها بإرادتها المنفردة، فإن هذه الغرامات تستهدف حفظ النظام العام، في إدارة مرافق الدولة، فهي بذلك، لا تحتاج إلى إجازة سنوية لفرضها وتحصيلها[1].

٣ ـ إن السلطة التنفيذية ملزمة، تحت طائلة المسؤولية، على المستويين السياسي والإداري، بتطبيق الأحكام الخاصة بالواردات، فليس لها سلطة استنسابية، على هذا الصعيد، بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة إلى بعض أنواع النفقات، حيث هناك حق الخيار بين الإنفاق وعدمه.

غير أن السلطة التنفيذية ليست مقيدة بالمبالغ الواردة في قسم الواردات، من الموازنة العامة. إذ أنها مبالغ لها صفة التقدير والتخمين، فبإمكانها تجاوز تلك المبالغ، كما أنها قد تقصر عن إدراك تقديراتها. على خلاف ما هو عليه الحال، بالنسبة إلى النفقات، فهي لا تستطيع تجاوز الاعتمادات الملحوظة في الموازنة، وإن كانت تستطيع إنفاق ما هو دونها.

---

(١) J. Magnet op. cit. p 118.

البند الرابع: كيفية تنفيذ الواردات العمومية

الفقرة الأولى: تنفيذ الضرائب المباشرة

نشير بداية، إلى الجدل الفقهي حول معايير التمييز بين الضرائب المباشرة، والضرائب غير المباشرة والتي تنحصر، بمجملها، في ثلاثة معايير:

أحدها، **المعيار الإداري** الذي تُعْتَبَرُ بموجبه ضريبةً مباشرة كلُ ضريبة، مهما كان موضوعها، يجري تحصيلها، أو يمكن تحصيلها، على أساس جداول اسمية بالمكلفين بها، تنظمها الإدارة المالية المختصة، مسبقاً، وتتضمن اسم المكلف، والمبلغ الخاضع للضريبة، ومقدار الضريبة المترتبة. أما الضرائب غير المباشرة فهي التي تفرض وتحصل، بمناسبة حصول بعض الوقائع، والمعاملات، التي تتحقق منها الإدارة الضريبية، عند حصولها، كتسجيل عقد، أو إنتاج سلعة، أو نقلها، ويتعذر، بالتالي، معرفةَ القائمين بهذه المعاملات مسبقاً، مما يتعذر معه إعداد جداول اسمية بأصحابها.

والمعيار الآخر، هو **معيار العبء الضريبي**، أي تحديد المكلف الذي يتحمل عبء الضريبة، بصورة نهائية. فإذا فرض القانون الضريبة على مكلف، ثم تمكن من نقل عبئها إلى مكلف آخر، كانت الضريبة غير مباشرة إذ استقر عبؤها على المكلف الاقتصادي، وهو غير المكلف القانوني الذي فرضت عليه الضريبة في الأصل. وإذا هو لم يتمكن من نقل عبء الضريبة إلى غيره، كانت الضريبة مباشرة.

أما المعيار الأخير، فهو **معيار ثبات مطرح الضريبة أو تقطعه**. فالضريبة تكون مباشرة، إذا هي فرضت على مطارح، لها صفة الدوام والثبات، من مثل وجود المطرح، أو تملكه، أو ممارسة مهنة، أو القيام بعمل يدرُّ دخلاً. كتملك عقار مبني، أو ممارسة عمل تجاري أو صناعي، أو الدخول في عمل مأجور.. فالضرائب غير المباشرة لا تفرض على مطارح لها مثل تلك الصفات من الدوام والثبات.

وبصرف النظر عن المآخذ التي توجه إلى كل من هذه المعايير الثلاثة، فإن المزاوجة بين المعيارين الأول والأخير هي برأينا الأقرب إلى المنطق والواقع.

٢ ـ إن العمل بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، في تنفيذ الضرائب المباشرة، مماثل لما هو معمول به في تنفيذ النفقات. وإذا كانت المادة ١٦٨ من قانون المحاسبة العمومية قد نصت على عدم جواز الجمع بين وظيفة المحتسب (الوظيفة الحسابية)، وأي وظيفة لها علاقة بطرح الواردات أو أي وظيفة لها علاقة بعقد النفقات أو تصفيتها أو صرفها (الوظيفة الإدارية) فإن عدم الجمع بين الوظيفتين معمول به في نطاق تنفيذ الضرائب المباشرة، وليس في نطاق الضرائب غير المباشرة، كما سنرى فيما بعد.

٣ ـ إن تنفيذ الضرائب المباشرة يمر في ثلاث مراحل إدارية، على غرار ما هو عليه الحال بالنسبة إلى تنفيذ النفقات، وهذه المراحل هي:

المرحلة الأولى: تحديد مطرح الضريبة أو التثبت من الواقعة المنشئة للحق بالضريبة، وهو ما يقابل عقد النفقة، بصورة معكوسة أي الواقعة التي من شأنها ترتيب دين للدولة.

المرحلة الثانية: تصفية الضريبة، وهو ما يقابل تصفية النفقة.

المرحلة الثالثة: إصدار المستند الذي على أساسه يتم تحصيل الضريبة. وهو ما يقابل صرف النفقة، أي إصدار المستند الذي على أساسه يتم دفع النفقة.

ويلي هذه المراحل الإدارية الثلاث، مرحلة حسابية واحدة، تتعلق بتحصيل الضريبة، وهو ما يقابل دفع النفقة. وسنعالج، في ما يأتي من البحث، المراحل الإدارية الثلاث، أما المرحلة الحسابية فنستأخر بحثها، لنعالجها في بحث خاص، وذلك نظراً لأهميتها، وتعدد المسائل التي تتعلق بها.

المرحلة الأولى: تحديد مطرح الضريبة

١ ـ إن المقصود بتحديد مطرح الضريبة، هو تحديد المادة التي ستكون موضوعاً للتكليف الضريبي، أو بعبارة أخرى، التثبت من الواقعة المنشئة للحق بالضريبة. فإذا كان هناك عمل تجاري أو صناعي، تطلب الأمر تحديد الربح الذي تحقق من هذا

العمل، في نهاية السنة. وإذا كان عملاً مأجوراً، تطلب الأمر تحديد المبالغ النقدية، والتقديمات العينية، والمنافع، وسواها، التي حصل عليها الأجير أو المستخدم، في السنة. وكذلك الأمر بالنسبة إلى العقارات المبنية، وغير ذلك من مطارح تدر ريعاً أو تنتج ربحاً، أو يتحصل منها دخل، أو عائدات، أو فوائد، وما شابه ذلك، أياً كانت تسمياتها.

٢ ـ تتعدد الوسائل المتبعة في تقدير مطارح الضريبة، ويمكن حصرها في ثلاث وسائل، هي:

- التقدير من قبل الإدارة المالية نفسها.
- التصريح من قبل المكلف تحت إشراف الإدارة المالية.
- التصريح من قبل أشخاص ثالثين على علاقة بالمكلف.

الوسيلة الأولى: تقدير مطرح الضريبة من قبل الإدارة المالية

تسلك الإدارة المالية في تقديرها لمطرح الضريبة إحدى الطرق الثلاث التالية:

- التقدير المباشر.
- التقدير بالاستناد إلى المظاهر الخارجية.
- التقدير المقطوع.

الطريقة الأولى: التقدير المباشر l'évaluation d'office par l'administration

وبمقتضى هذه الطريقة، تتولى الإدارة المالية نفسها، تحديد مقدار مطرح الضريبة، وتستعين في ذلك، بجميع المعلومات التي يمكن أن تتوافر لديها، من جميع المصادر المتاحة، بمن فيهم المكلف نفسه. وتتصف هذه الطريقة في التقدير، بالكيفية والاستنساب، بصورة عامة، ولذلك فقد اعتمدها القانون، في الغالب، كطريقة استثنائية في التقدير. مما يجعل المكلف يخشى اللجوء إليها، إذ تحل الإدارة المالية محله في التقدير، إذا هو تخلف عن القيام ببعض موجباته، كعدم التصريح ضمن المهلة القانونية، أو عدم مسك السجلات القانونية، أو الامتناع عن إبرازها وإطلاع الموظفين

عليها. وهي، على أي حال، لن تكون أرحم بنفسه منه بها. مما يجعل لهذه الطريقة طابع العقوبة.

وتعتمد هذه الطريقة أيضاً، دون أن تكون لها صفة العقوبة، في بعض الحالات، كما هو الحال بالنسبة إلى المكلفين بضريبة الدخل، على أساس الربح المقدر، وهم صغار المكلفين. فتتولى لجنة خاصة تقدير الربح السنوي الخاضع للضريبة. وللمكلف حق الطعن بقرارات هذه اللجنة، أمام القضاء المختص.

الطريقة الثانية: التقدير على أساس المظاهر الخارجية l'évaluation indiciaire

كانت هذه الطريقة، في تقدير مطارح الضريبة، مطبقة، في فرنسا، على الضرائب المفروضة على المداخيل التجارية والصناعية، أو المتأتية عن ممارسة بعض المهن الحرة، والمعروفة باسم patente*. وكان يصار إلى تقدير تلك المداخيل، باعتماد بعض المظاهر الخارجية، كالمسكن، والنفقات الشخصية، ومكان العمل، وعدد العمال، ونوعية الآلات، وما شابه، وقد تم الإقلاع عن استعمال هذه الطريقة البدائية، بعد أن أصبح مسك السجلات، وإجراء القيود المحاسبية، موجباً قانونياً على المكلفين، باستثناء الصغار منهم.

الطريقة الثالثة: التقدير المقطوع l'évaluation forfaitaire

تعتمد هذه الطريقة على عنصر، أو أكثر، من العناصر التي لها علاقة بمادة التكليف، لاستخراج القيمة الخاضعة للضريبة. فقد تعتمد رقم الأعمال الإجمالية للمكلف، بتطبيق معدل معين عليه، وفقاً لطبيعة الأعمال، لتحديد الأرباح السنوية الخاضعة للضريبة. أو كمية المواد الأولية المستخدمة في الإنتاج لتحديد الكميات

---

* كانت ضريبة patente (وكانت تسمى آنذاك contribution) إحدى الضرائب الثلاث التي فرضتها الثورة الفرنسية ما بين عامي ١٧٩٠ و١٧٩١.

المُنْتَجَة، تمهيداً لتقدير قيمتها البيعية، ومعدل ربحها، توصلاً إلى تقدير الأرباح السنوية الخاضعة للضريبة (كميات الشمندر السكري المستخدمة لإنتاج السكر).

وقد اعتمد القانون اللبناني هذه الطريقة في التقدير، بالنسبة إلى بعض فئات المكلفين بضريبة الدخل.

الوسيلة الثانية: التصريح من قبل المكلف تحت إشراف الإدارة

la déclaration contrôlée

تعتمد هذه الوسيلة في تقدير مطرح الضريبة على التصريح الذي يقدمه المكلف نفسه، عن مداخيله وأرباحه، إلى الإدارة الضريبية التي تتولى، بدورها، التدقيق في صحته، لجهة عدم إخفاء بعض المداخيل، أو المبالغة في المصاريف، وسوى ذلك من أمور.

وترتكز هذه الوسيلة على الإرادة الحسنة للمكلف، وعلى صدقه، وتمتعه بالحس الوطني، وهي أمور لا تتحصل لدى المكلفين، إلا من خلال حسن أداء الدولة، وإدارتها، لمهامها، وحرصها على المال العام، بعدالة تحققه وجبايته، وترشيد إنفاقه.

ولهذه الوسيلة حسنات:

أولها، أن لا أحد أدرى بمداخيل المكلف من المكلف نفسه.

وثانيها، أن هذه الوسيلة قابلة للتطبيق على مختلف أنواع الضرائب، من مباشرة وغير مباشرة.

وثالثها: إن هذه الوسيلة تخفف الكثير من الأعباء عن عاتق الإدارة، فتقتصر مهامها على الرقابة. وتَسْهُلُ الرقابة أكثر، كلما كان الوعي الضريبي والوطني لدى المكلفين أكبر.

ولهذه الوسيلة سيئات، أيضاً:

أولها: إن إعداد التصريح بالضريبة يبدو بالنسبة إلى الكثيرين من المكلفين، أشبه بقصاص، حيث يواجهون بنماذج للتصاريح على غاية من التعقيد، مما يتطلب

معها الاستعانة بمن لهم خبرة واسعة في هذا المجال. فيقعون فريسة الخبراء والوسطاء.

وثانيها، أن نموذج التصريح المعتمد قد يتطلب، أحياناً، تقديم معلومات واسعة عن المكلف وأحواله، مما يثير في نفسه الريبة من وضعها بتصرف الإدارة، فيعمد إلى التلاعب بها، وإخفائها ما أمكنه ذلك.

وثالثها، إن هذه الوسيلة تيسر أسباب التهرب من الضريبة، الأمر الذي يتطلب من الإدارة المالية التوسع في مسائل التدقيق، فيكون التخفيف من أعباء الإدارة في إعداد عناصر التكليف، قد استهلكته الأعباء الإضافية في الرقابة[1].

الوسيلة الثالثة: التصريح من قبل أشخاص ثالثين

la déclaration par tiers

تتمتع الإدارة المالية بسلطات واسعة، للتأكد من صحة التصريح الضريبي الذي يقدمه المكلف إليها، وذلك بالرجوع إلى سائر الأشخاص الذين لهم علاقة ما به. وتسهيلاً للإدارة المالية في أداء هذه المهمة، فإن المشترع قد يوجب على هؤلاء الأشخاص أنفسهم، تقديم التصاريح اللازمة، نيابة عن المكلف نفسه. كأن يلزم المستأجر بالتصريح عن بدل الإيجار الذي يدفعه للمؤجر، ورب العمل بالتصريح عن الأجور والتعويضات التي يدفعها إلى عماله ومستخدميه، والمقرض أو المستقرض بالتصريح عن الفوائد التي قبضوها أو دفعوها إلى الغير.

ولهذه الوسيلة حسنات:

أولها، أن الإدارة المالية تتوجه إلى عدد محدود من الأشخاص للتصريح عن عدد أكبر من المكلفين كتصريح رب العمل عن أجور عماله.

---

(١) Guy Gest et Gilbert Tixier- Manuel de droit fiscal 4^{o} éd L.G.D.J. 1986 p. 179 et s.

وثانيها، إن هذه الوسيلة هي أقرب الوسائل من الصدق، حيث تلتقي مصالح الملزمين بالتصريح مع مصالح الخزينة. فالمبالغ التي يصرحون عنها تُنزَّل من مجموع إيراداتهم، بدلاً من أن تحتسب من أرباحهم، وهي تنتقل من ذمتهم إلى ذمة أشخاص ثالثين، فتشكل مطرحاً للضريبة المتوجبة على هؤلاء.

وثالثها، إن التواطؤ بين المكلف الحقيقي بالضريبة والشخص الملزم بالتصريح يعرض هذا الأخير للغرامات، وهو، من حيث المبدأ، بغنى عن التعرض لمثل هذه المخاطر.

غير أن لهذه الوسيلة سيئات، أيضاً:

أولها، إن هذه الوسيلة غير قابلة للتعميم: ولاسيما عندما يتطلب الأمر التوجه إلى عدد كبير من الأشخاص، للتصريح عن مكلف واحد؛ من مثل التوجه إلى المرضى الذين يتداوون لدى طبيب معين.

وثانيها، إن عدم إمكان تعميم هذه الوسيلة يستتبع عدم المساواة أمام الأعباء العامة. فكثيراً ما نرى أن الموظفين والعمال والأجراء يدفعون ما يترتب عليهم، من ضرائب بالكامل، تقريباً، في حين أن كبار المكلفين قد لا يدفعون من الضرائب ما يعادل ما يدفعه موظف أو أجير.

وثالثها، إن إمكانية الغش الضريبي، في تطبيق هذه الوسيلة، غير مستبعدة بالكامل. فالشخص الملزم بالتصريح عن غيره، يرى من مصلحته، أحياناً، إخفاء بعض الأعباء، من مثل إخفاء ما دفعه من أجور عن أعمال إضافية لعماله، إذا كان يريد إخفاء بعض الإيرادات المقابلة للأجور الإضافية، عندما يكون هذا الشخص مكلفاً بالضريبة على أساس رقم أعماله الإجمالي[1].

---

(١) ibid p. 182.

ونشير إلى أن المشترع اللبناني قد اعتمد هذه الوسيلة في بعض القوانين الضريبية، من مثل قانون ضريبة الدخل، حيث أوجب على أرباب العمل التصريح عن أجور عمالهم، واقتطاع الضريبة المترتبة عليهم، وتسديدها دورياً إلى الخزينة، كل ستة أشهر.

المرحلة الثانية: تصفية الضريبة

بعد أن يتم تحديد مطرح الضريبة، بالوسائل والطرق المبينة آنفاً، يصار، في مرحلة ثانية، إلى تصفية الضريبة، أي احتساب قيمة الضريبة المتوجبة، بتطبيق الأحكام الخاصة التي يخضع لها مطرح الضريبة. فتتعدد هذه الأحكام بتعدد الضرائب، فتختلف أنواعها، ومعدلاتها، وشطورها، بحسب كل ضريبة.

فهناك الضرائب العينية impôts réels أي التي لا تأخذ بالاعتبار الأوضاع الشخصية للمكلف، كضريبة الباب الثالث من قانون ضريبة الدخل، أي الضريبة على دخل رؤوس الأموال المنقولة التي تتناول جميع إيرادات هذه الأموال، وأرباحها، وفوائدها، وعائداتها غير الصافية، دون أي تنزيل أو اقتطاع. وتطبق عليها ضريبة نسبية بمعدل ثابت، يبلغ حالياً ١٠٪ (عشرة بالمئة) من تلك الإيرادات.

وهناك الضرائب الشخصية impôts personnels أي التي تأخذ بالاعتبار، من حيث المبدأ، الأوضاع الشخصية للمكلف، كضريبة الباب الأول، من قانون ضريبة الدخل، أي الضريبة على أرباح المهن الصناعية والتجارية والحرفية، والمهن الحرة، وربح كل عمل يدر ربحاً غير خاضع لضريبة أخرى على الدخل، وضريبة الباب الثاني، أي الضريبة على الرواتب والأجور.

ففي ضريبة الباب الأول تفرض الضريبة على الربح الحقيقي، أو المحدد بصورة مقطوعة (أي بتطبيق معدل معين على مجموع الإيرادات السنوية). بعد أن ينزل منه حالياً مبلغ ٧،٥٠٠،٠٠٠ل.ل.، لكل شخص طبيعي، يضاف إليه مبلغ ٢،٥٠٠،٠٠٠ل.ل. للمكلف المتزوج و٥٠٠،٠٠٠ ل.ل. لكل ولد شرعي، ما يزال على عاتقه، ضمن

شروط معينة، على أن لا يتجاوز عدد الأولاد المستفيدين الخمسة. ثم تفرض الضريبة على المبلغ الصافي، بعد التنزيلات المذكورة، وفق معدلات تبدأ بـ ٤٪ على الشطر الأول الذي لا يجاوز ٩،٠٠٠،٠٠٠ل.ل. وتنتهي بـ٢١٪ على الإيرادات التي تزيد عن ١٠٤،٠٠٠،٠٠٠ل.ل.

وبالنسبة إلى ضريبة الباب الثاني (الضريبة على الرواتب والأجور) يستفيد المكلف من التنزيلات ذاتها المبينة آنفاً، وتفرض الضريبة على المبلغ الصافي، وفق معدلات تبدأ بـ٢٪ على الشطر الأول الذي لا يتجاوز ٦،٠٠٠،٠٠٠ل.ل. وتنتهي بـ٢٠٪ على الإيرادات التي تزيد عن ١٢٠،٠٠٠،٠٠٠ل.ل.

وهكذا تتعدد أساليب تصفية الضرائب والرسوم بتعدد أنواع هذه الضرائب والرسوم، تمهيداً لتنظيم المستندات التي تتضمن نتيجة التصفية.

المرحلة الثالثة: إصدار مستند التحصيل

١ - بعد أن تتم تصفية الضرائب والرسوم، وفقاً للأحكام الخاصة بكل نوع منها، ينظم بنتيجة ذلك المستند الذي على أساسه يتم استيفاء، أو تحصيل، تلك الضرائب والرسوم.

فالضرائب المباشرة، ينظم بها جداول تكليف اسمية، من قبل الدائرة المالية المختصة، ويعطي مدير الواردات القوة التنفيذية لهذه الجداول. أما الضرائب والرسوم الأخرى، فيتولى طرحها رئيس الدائرة المالية، أو الوحدة المختصة، في كل محافظة، بموجب أوامر قبض تصدر عنه.

هذا، مع الإشارة إلى أن بعض الضرائب المباشرة، من مثل رسم الانتقال (الضريبة على التركات والهبات والوصايا والأوقاف)، وضريبة الباب الثالث، من قانون ضريبة الدخل (الضريبة على دخل رؤوس الموال المنقولة) فإنه يصار إلى تنظيم أوامر قبض بها، ولا تصدر بجداول تكليف.

٢ ـ يعلن عن وضع جداول التكليف الأساسية قيد التحصيل، بواسطة الجريدة الرسمية، والإذاعة، والصحف المحلية، وتلصق، عند الاقتضاء، إعلانات بهذا المعنى في مكاتب المحتسبين، وفي أماكن الاجتماعات، والساحات العمومية، وتبين في الإعلان المهل المحددة للدفع، والاعتراض، وتاريخ بدء كل منها.

٣ ـ أما الضرائب المباشرة التي يتم تدارك كتمانها، أو النقص في التكاليف الأساسية الصادرة بها، في خلال المهلة القانونية لهذا التدارك، وهي نهاية السنة الثالثة بعد السنة، التي كان يجب أن يجري فيها التكليف، فتصدر بها جداول تكليف إضافية للتكاليف المكتومة، أو جداول تكليف تكميلية للتكاليف الناقصة. ويجب إبلاغها إلى المكلف حتى تسري مهل الدفع بدون غرامة، وتسري مهل الاعتراض عليها.

أما الضرائب غير المباشرة التي يتم تداركها على النحو المبين آنفاً، فتصدر بها أوامر قبض إضافية، أو تكميلية، يجب إبلاغها إلى المكلف، للغاية ذاتها، بالنسبة إلى الضرائب المباشرة، أي للدفع بدون غرامة، أو لسريان مهل الاعتراض.

الفقرة الثانية: تنفيذ الضرائب غير المباشرة

١ ـ إن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية غير معمول به، في تنفيذ الضرائب غير المباشرة. فالإدارة التي تتولى تحقيق الضريبة هي ذاتها التي تتولى استيفاءها وقبضها، دون أن يعني ذلك عدم توزيع المهام في داخل الإدارة المعنية بهذا النوع من الضرائب، كأدارة الجمارك التي تتولى تحقيق الرسم الجمركي واستيفاءه.

٢ ـ إن النظام الذي تخضع له الضرائب غير المباشرة يتسم بالبساطة وعدم التعقيد، فلا يتسع لتعدد المراحل الإدارية، كما هو الحال بالنسبة إلى الضرائب المباشرة.

٣ ـ يتضاءل دور الإدارة المالية، في بعض الأنواع من الضرائب غير المباشرة حيث يكون للمكلف الدور الرئيس في تحديد الرسم واستيفائه. ومن ثم تسديد حصيلته، خلال فترة معينة، في صناديق الخزينة، كما هو الحال بالنسبة إلى الضريبة على القيمة المضافة (T.V.A)، ويتمثل دور الإدارة المالية في هذه الحالة، بالرقابة والتدقيق، بصورة أساسية.

٤ ـ إن المكلفين بالضرائب المباشرة معروفون مسبقاً من قبل الإدارة المالية، إذ عليهم موجب التصريح لها عن مباشرتهم العمل، أو إشغال أبنيتهم بالتأجير، تحت طائلة التغريم. وعليه، يمكن تنظيم جداول تكليف اسمية بالضرائب المتوجبة عليهم إفرادياً، وذلك بخلاف ما هو عليه الحال، بالنسبة إلى الضرائب غير المباشرة التي تفرض بمناسبة عمل طارئ يقوم به المكلف، حيث يتعذر معرفة حصول الواقعة المنشئة للحق بالضريبة. كاستيراد بضاعة من الخارج، أو إقامة دعوى لدى المحاكم، أو تسجيل عقد بيع ممسوح لعقار، أو زيارة متحف، أو شراء سلعة خاضعة للضريبة على القيمة المضافة.

٥ ـ ينعدم الفاصل الزمني، في أحيان كثيرة، بين تحقق الضريبة غير المباشرة أو الرسوم وبين استيفائها، بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة إلى الضرائب المباشرة. فتستوفى الرسوم القضائية عند إقامة الدعوى، وتستوفى الرسوم المدرسية عند تسجيل التلاميذ، وتستوفى رسوم زيارة المتاحف بتاريخ الزيارة. وتستوفى الضريبة على القيمة المضافة مع استيفاء ثمن السلعة المشتراة.

ومن هنا، كان مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، في تنفيذ الضرائب غير المباشرة، غير ممكن التطبيق. إذ من غير المنطقي أن يستأخر تنفيذ العمليات المشار إليها آنفاً، وما شاكلها من عمليات، ريثما ينتقل المكلف بالضريبة أو الرسم إلى جهة أخرى غير الجهة التي حققت الضريبة أو الرسم، لتستوفيها منه ثم يعود ثانية لاستكمال معاملته، فتسجل دعواه في تلك المحكمة أو يسجل ولده في المدرسة، أو يدخل لزيارة المتحف، أو يستلم السلعة التي أراد شراءها.

الفقرة الثالثة: التبرعات للدولة

قد يعمد بعض الأشخاص الحقيقيين أو المعنويين إلى تقديم أموال للدولة، تبرعاً منهم، دون أن يكونوا ملزمين بشيء من ذلك. فتدخل هذه الأموال في عداد إيرادات الخزينة. وقد لحظ قانون المحاسبة العمومية مثل هذه الحالة في الفصل المتعلق بتنفيذ الواردات من الموازنة، فنصت المادة ٥٢ منه على ما يلي:

«تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الأموال التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويين والحقيقيون، وتقيد في قسم الواردات من الموازنة.

وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة، فتحت لها بالطريقة نفسها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات».

ويقتضينا الأمر أن نفصل الأحكام الخاصة بالأموال التي تقدم دون مقابل للدولة، على النحو التالي:

أولاً: شروط العرض.

١ ـ يجب أن يكون العرض بتقديم الأموال للدولة صحيحاً ومستوفياً الشروط القانونية. فإن تقدم بهذا العرض شخصي حقيقي، وجب أن يكون هذا الشخص ذا أهلية، وفي وضع قانوني يسمح له بتقديم هذه الأموال[1]. وإن تقدم بها شخص معنوي، من أشخاص القانون الخاص، وجب أن يصدر هذا العرض ممن لهم الصفة القانونية للالتزام المالي، باسم الشخص المعني، بحسب أنظمته. وإن تقدم بها شخص معنوي، من أشخاص القانون العام، وجب أن يصدر العرض من الهيئات صاحبة الصلاحية. وبالإجمال، يجب أن يكون العرض بريئاً من عيوب الرضا، وإن يكون صادراً عن الجهة صاحبة الصلاحية.

٢ ـ إن قرار العرض يجب أن يكون واضحاً وصريحاً، لا لَبْسَ فيه. دون أن يعني ذلك انه يجب أن يصاغ على شكل معين. وإن صِيْغَ العرضُ بالأشكال التي ينص عليها القانون المدني (قانون الموجبات والعقود) فإن ذلك لا ينزع عنه صفة العمل الإداري.

---

(١) يبت بهذه المسألة القضاء العدلي وليس القضاء الإداري. (يراجع هامش الصفحة ٦٤٨ من بحث بعنوان Le régime juridique des offres de concours
لكاتبه André Gervais المنشور في 1954 .Revue du Droit Publique .

ثانياً: مفاعيل العرض

١ ـ إن عارض التبرع بإرادته المنفردة ملزم بعرضه. فهو مقيد به إذا قبل منه قبل الرجوع عنه، فيلقى عليه عبء التنفيذ. وهو واجب الأداء في الحال، إلا إذا نص العرض على عكس ذلك.

وحيث أن الالتزام بالعرض قد صدر عن المتبرع، بإرادته المنفردة، فبوسعه الرجوع عنه، أو التعديل فيه، من حيث القيمة، والشروط، وذلك قبل صدور القرار بقبول العرض، بصيغته الأولى. وإذا كان الالتزام بعرض التبرع مشروطاً، فإنه يصبح لاغياً إذا لم تنفذ تلك الشروط.

ويبقى هذا الالتزام موجباً شخصياً على العارض، ولا يخلق حقاً عينياً لصالح الدولة، حتى ولو كان موضوع التبرع عقاراً مبنياً[١] ثم أن هذا الموجب قابل للانتقال على عاتق الورثة، وعلى خلفائه العامين دون الخلف الخاص. فمثل هذه الموجبات لا تنطفئ بموت المتبرع[٢].

---

(١) قرار مجلس شورى الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٣٨/١١/٩ (هامش الصفحة ٦٤٩ من بحث André Gervais op. cit.

(٢) ibid. p.650.

الفصل الخامس

تحصيل الواردات العمومية

recouvrement des recettes publiques

بعد التثبت من حصول الواقعة المنشئة للحق بالضريبة، وتحديد مطرحها، وتصفيتها باحتساب المبلغ المتوجب دفعه، وإصدار المستند الذي على أساسه يصار إلى استيفاء الضريبة، تأتي عملية تحصيل الضريبة؛ بإيداع حصيلتها في صناديق الخزينة، وفق أصول عامة، حددها قانون أصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٤٧ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، والمرسوم التنظيمي رقم ٢٨٣٢ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٤ المتعلق بتحديد دقائق تطبيق القانون المذكور.

وبالنظر إلى اتساع هذا المبحث، وتعدد موضوعاته، وتنوع الأحكام التي ترعى مختلف أنواع الضرائب، والرسوم، والإيرادات، وما يثار بشأنها من إشكالات في التطبيق، فقد رأينا معالجة هذه الموضوعات وفق الترتيب التالي:

البند الأول: الأحكام القانونية العامة لأصول التحصيل.

البند الثاني: تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها.

البند الثالث: تحصيل الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة لها.

البند الرابع: تحصيل ديون الدولة ووارداتها الأخرى.

البند الخامس: امتيازات الخزينة.

البند السادس: التحصيل في حالة الإفلاس.

البند السابع: تقسيط الضريبة.

البند الثامن: التحصيل بوسائل التنفيذ الجبري.

البند التاسع: مرور الزمن على الضرائب والرسوم وديون الدولة وارداتها الأخرى.

البند الأول: الأحكام القانونية العامة لأصول التحصيل

١ ـ نصت المادة ٤٠ من قانون المحاسبة العمومية على أنه «لا يجوز تحصيل أي ضريبة أو رسم ما لم تجز السلطة التشريعية ذلك، بموجب قانون الموازنة، أو أي قانون آخر. ويلاحق المخالف وفقاً لأحكام المادة ٣٦١ من قانون العقوبات».

ونصت المادة ٣٦١ من قانون العقوبات على ما يلي:

«كل موظف أكره شخصاً من الأشخاص، أو حمله على أداء، أو الوعد بأداء، ما يعرف أنه غير واجب عليه، أو يزيد عما يجب عليه، من الضرائب أو الرسوم، وما سوى ذلك من العوائد، يعاقب بالحبس سنة على الأقل، وبغرامة أدناها ضعفا قيمة الردود».

٢ ـ وكما أن تحصيل الضرائب والرسوم وما سوى ذلك من العوائد، يتطلب إجازة من السلطة التشريعية، بنص قانوني، تحت طائلة الملاحقة الجزائية، كذلك، فإن منح الإعفاءات منها، يقع تحت طائلة الملاحقة الجزائية أيضاً، ويعاقب مرتكب هذا الجرم بالعقوبة نفسها المنصوص عليها في المادة ٣٦١ من قانون العقوبات المذكورة آنفاً.

٣ ـ نصت الفقرة الأولى، من المادة ٤١ من قانون المحاسبة العمومية، على أن «تحصل الضرائب والرسوم، بالاستناد إلى جداول التكليف، أو أوامر القبض، التي طرحت بموجبها، إلا إذا كانت من النوع الذي يؤديه المكلف مباشرة، بواسطة إلصاق الطوابع أو الأوراق المماثلة*».

---

* الأوراق المماثلة للطوابع كالبندول التي تستعمل لاستيفاء الرسوم على السوائل الكحولية، أو على علب التبغ.

وعلى ذلك، فإن التحصيل لا يتم، إلا بموجب مستندات نظامية، تشكل الأوراق الثبوتية لمقبوضات الصندوق.

٤ ـ نصت الفقرة الثانية، من المادة ٤١ من قانون المحاسبة العمومية، على أنه «لا يجوز لغير المحتسبين ومعاونيهم أن يؤمنوا تحصيل الضرائب والرسوم، وسواها من الواردات العمومية». وتم تأكيد هذه الصلاحية في المادة ١٦٦ من قانون المحاسبة العمومية التي حددت المهام التي يتولاها المحتسبون، ومن بينها «تأمين المقبوضات، أياً كان نوعها».

وتعتبر هذه الأحكام القانونية أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية في تنفيذ الموازنة العامة. حيث أنيط بالمحتسبين، وحدهم، مهمة تأمين تحصيل الواردات التي جرى طرحها، من قبل إدارة أخرى، غير الإدارة التي ينتمي إليها المحتسبون.

البند الثاني: تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها

١ ـ يتجلى تطبيق مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، بصورة واضحة، في مجال تحقق الضرائب المباشرة، وتحصيلها، على غرار ما هو عليه الحال في مجال تنفيذ النفقات العمومية. فمديرية الواردات، في المديرية العامة للمالية، هي التي تتولى طرح الضرائب المباشرة، وتصفيتها، وإصدار جداول التكليف بها، أو أوامر القبض؛ ومديرية الخزينة، في المديرية العامة نفسها، هي التي تتولى التحصيل. ولا يجوز، قانوناً، الجمع بين هاتين المهمتين، وفق ما نصت عليه المادة ١٦٨ من قانون المحاسبة العمومية.

٢ ـ يجري تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها، على أساس جداول تكليف، أو أوامر قبض.

٣ ـ ما لم تنص القوانين الخاصة على خلاف ذلك، تؤدى الضريبة دفعة واحدة، عند تقديم التصريح، ضمن المهل القانونية المحددة، لكل فئة من فئات المكلفين

بضريبة الدخل، وللمكلفين بالضريبة التصاعدية على إيرادات الأملاك المبنية*. وذلك قبل صدور جداول التكليف الأساسية، على أن تصدر هذه الجداول، فيما بعد، على سبيل التسوية، وذلك وفق ما نصت عليه الفقرة التي أضيفت إلى نص المادة ٥ من قانون أصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها، بموجب القانون رقم ٨٠/٢٧ تاريخ ١٩٨٠/٧/١٩[1].

٤ ـ أما الضرائب التي تفرض بموجب جداول تكليف إضافية، أو أوامر ضم، فتؤدى دفعة واحدة، ما لم تنص القوانين الخاصة على خلاف ذلك، في خلال شهرين من تاريخ إبلاغها، بصورة شخصية، إلى المكلفين المعنيين.

---

* بوشر بتطبيق طريقة الدفع المسبق للضريبة عند تقديم التصريح:
ابتداء من ١٩٨٢/١/١، بالنسبة إلى شركات الأموال (الشركات المساهمة، الشركات المحدودة المسؤولية، شركات التوصية بالأسهم) وذلك عملاً بالمرسوم رقم ٤٥٦٢ تاريخ ١٩٨١/١٢/١٢، وقرار وزير المالية التطبيقي رقم ١/١٨٦ تاريخ ١٩٨٢/٢/٢٧ المعدل بالقرار ١/٩٨ تاريخ ١٩٩٣/١/١٩.
وابتداء من ١٩٨٦/١/١، بالنسبة إلى شركات الأشخاص، والمؤسسات الفردية الخاضعة للضريبة، وفقاً لطريقة الربح الحقيقي أو المقطوع، والمؤسسات المستثناة من الضريبة على الأرباح، التي تدفع رواتب أو أجوراً أو تعويضات خاضعة للضريبة، وذلك عملاً بالمرسوم رقم ١٣٢٩ تاريخ ١٩٨٢/١٢/٢١، وقرار وزير المالية التطبيقي رقم ١/٢٠٤ تاريخ ١٩٨٦/٥/٢٢، المعدل بالقرار رقم ١/٩٩/تاريخ ١٩٩٣/١/١٩.
وابتداء من ١٩٨٨/١/١، بالنسبة للمكلفين بالضريبة التصاعدية عن إيرادات الأملاك المبنية المصرح عنها، وذلك عملاً بالمرسوم رقم ٤٦٠٩ تاريخ ١٩٨٨/٢/١٧، وقرار وزير المالية التطبيقي رقم ١/٣١٢ تاريخ ١٩٨٨/٧/١٨.

(١) كانت تأدية الضريبة تتم دفعة واحدة، في خلال شهرين من تاريخ الإعلان عن وضع جداول التكليف الأساسية في التحصيل، مرة في الجريدة الرسمية، وعلى مرتين متتاليتين بواسطة الإذاعة والصحف المحلية، وذلك وفق ما نصت عليه المادة ٥ من قانون أصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها. وباعتماد طريقة تأدية الضريبة عند تقديم التصريح، أصبح هذا النص غير ذي موضوع، بالنسبة إلى الضرائب التي تفرض بموجب جداول تكليف أساسية.

٥ ـ تُحمل الضريبة إلى صناديق الخزينة، في كل مركز يوجد فيه صندوق، ما لم يقرر وزير المالية خلاف ذلك، وتجبى في الأماكن الأخرى. أما الضرائب المفروضة على الشركات المساهمة فتحمل إلى صناديق الخزينة في جميع المناطق. وتسدد هذه الضرائب أما نقداً، وإما بحوالة بريدية، أو شك مصرفي*.

البند الثالث: تحصيل الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة لها

١ ـ سبقت الإشارة إلى أن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية غير قابل للتطبيق في مجال تحقق الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة لها، وتحصيلها. فالإدارات التي تتولى تحقيق هذه الضرائب والرسوم، وتصفيتها، هي نفسها التي تتولى تحصيلها.

كما أن الإدارة التي تتولى هذه المهام لا تقتصر على وزارة المالية، كما هو الحال في شأن الضرائب المباشرة، فإلى جانب دائرة الضرائب غير المباشرة، التابعة لمديرية الواردات، في وزارة المالية، التي تتولى تحقيق وتحصيل بعض الضرائب غير المباشرة والرسوم، هناك العديد من الإدارات التي تتولى تحقيق الرسوم الخاصة بها، وتحصيلها، ومن ثم توريدها إلى صناديق الخزينة، ضمن مهل، ووفق آليات تحددها الأنظمة الخاصة بها.

---

* نصت المادة ١٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢٤ تاريخ ١٩٧٧/٣/١٨ على أن تسدد رسوم التسجيل والدراسة في المدارس الرسمية بإلصاق طابع مالي بقيمتها على المعاملة. وتحدد أصول ودقائق تطبيق ذلك، بقرار يتخذه وزير التربية والتعليم العالي بالاتفاق مع وزير المالية. غير أن هذا القرار لم يصدر، وما تزال هذه الرسوم تسدد نقداً.
ونشير إلى أن تسديد هذه الرسوم بإلصاق طابع مالي يؤدي إلى تخفيض قيمتها التي تدخل صناديق الخزينة بنسبة الجعالة التي تعطى لباعة الطوابع المالية، وهي حالياً بمعدل ٥٪. لذلك نرى أن يصار إلى اعتماد طابع خاص لتسديد، هذه الرسوم؛ علماً بأن تسديد الرسوم بواسطة طابع مالي (أو طابع خاص) يؤدي إلى تحميل الخزينة أكلاف طباعة هذه الطوابع على الأقل.

وهكذا، فإن إدارة الجمارك هي التي تتولى تحقيق الرسوم الجمركية، وتحصيلها؛ كما أن أقلام المحاكم هي التي تتولى تحقيق الرسوم القضائية، وإصدار أوامر قبض بها، ويصار إلى تسديدها في صناديق الخزينة؛ ودوائر الشؤون العقارية هي التي تتولى تحقيق الرسوم العقارية، وإصدار أوامر قبض بها، ويصار إلى تسديدها في صناديق الخزينة أيضاً. والكتاب بالعدل يحققون رسوم كتابة العدل، ويحصلونها، ثم يقومون بتسديدها في صناديق الخزينة ضمن مهل معينة، ورسم الطابع المالي، يصار إلى تأديته بإلصاق الطابع المالي، شرط أن لا تتجاوز قيمة الرسم مائتي ألف ليرة لبنانية، إذ انه، في هذه الحالة، يتوجب تسديد الرسم نقداً، في صناديق المالية بموجب أوامر قبض صادرة عن الدوائر المالية المختصة في بيروت والمحافظات.

٢ ـ يجري تحصيل الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة لها، على أساس أوامر قبض خاصة بكل منها، حيث لا مجال لإعداد جداول تكليف اسمية بها، على غرار الضرائب المباشرة، نظراً لاختلاف طبيعة كل منهما عن الأخرى. فليس بالامكان معرفة المكلفين بالضرائب غير المباشرة والرسوم مسبقاً، حتى يصار إلى إعداد جداول تكليف بأسمائهم. إضافة إلى أنه لا فائدة من مثل هذه الجداول، ما دامت الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة لها، تحقق وتحصل في نفس الوقت، وإذا كانت هناك من مهلة للدفع، فإنها لا تتعدى بصفة أيام، كما هو الحال بالنسبة إلى رسم الطابع المالي الذي يعطى المكلف بالرسم مهلة ثلاثة أيام، لدفعه في صناديق الخزينة، في حالة عدم استيفائه بإلصاق الطوابع وتعطيلها.

البند الرابع: تحصيل ديون الدولة وارداتها الأخرى

١ ـ نصت المادة ٤٥ من قانون المحاسبة العمومية المرعي الإجراء حالياً، على ما يلي:

«تراعى في تصفية وتحصيل ديون الدولة وارداتها الأخرى، من غير الضرائب والرسوم، الأحكام المختصة بكل منها.

أما الديون والواردات التي لم تعين القوانين النافذة طرق تصفيتها وتحصيلها، وإجراء الملاحقة بشأنها، فتصفى بموجب أوامر تحصيل، يصدرها رئيس الإدارة المختصة، وتحصل وفقاً للأصول المتبعة في تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها.

يمكن الاعتراض على أمر التحصيل أمام المحكمة العدلية الصالحة، في محل إقامة المعترض، خلال شهرين من تاريخ تبليغ المدين شخصياً، أو في محل إقامته. ولا يوقف الاعتراض تنفيذ أمر التحصيل، إلا إذا قررت المحكمة ذلك، كلياً أو جزئياً».

٢ ـ حلت المادة ٤٥ من قانون المحاسبة العمومية، المذكورة آنفاً، محل المادة ٣٨ من قانون المحاسبة العمومية السابق، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٧ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، والتي كانت تنص على ما يلي:

«إن الواردات التي لم تعين القوانين والأنظمة طرق تحصيلها، وإجراء الملاحقات بشأنها، ينظم بها وزير المالية سندات تحصيل. يبلغ سند التحصيل إلى صاحب العلاقة الذي له أن يعترض عليه خلال مدة شهرين لدى المحكمة الصالحة. وينفذ السند بواسطة دائرة الإجراء، ما لم يعترض عليه في المهلة القانونية، فيوقف تنفيذه حتى صدور حكم مبرم».

٣ ـ يتبين من الأحكام المبينة آنفاً أن أمر التحصيل ordre de versement هو المستند الذي تصدره الإدارة المختصة، للعمل على تحصيل دين، أو إيراد، لم تعين القوانين النافذة طريقاً معيناً لتصفيتها وتحصيلها، وهو قد ينجم عن عقد، أو شبه عقد، أو عن أعمال جرمية، أو شبه جرمية. من ذلك على سبيل المثال:

- الدين الذي يمثل قيمة التعويضات الشخصية عن الأضرار الجسدية والمادية التي تلحق موظفي الدولة نتيجة عمل جرمي يقوم به بعض الأفراد.
- الدين الذي يمثل ثمن المسروق من اللوازم المودعة في مستودعات الدولة، والمطالبة بهذا الدين يتفرع عن ملاحقة جزائية.

ـ الدين الذي يمثل قيمة مصباح تتلفه إحدى الطائرات عند هبوطها على مدرج المطار.

ـ الدين الناتج عن غرق كمية من القمح عائد لإحدى المصالح العامة، تسببت به شركة التفريغ[1].

ويلاحظ أن الديون التي سبقت الإشارة إليها هي ذات طبيعة مدنية. وهناك ديون ذات طبيعة إدارية، كما هي في الحالات التالية:

ـ استرداد الإدارة لمبلغ من المال تدفعه خطأ في موضوع عقد التزام.

ـ الدين الذي تطالب به الدولة أحد موظفيها بسبب خطأ خدمة.

٤ ـ على ذلك فإن أمر التحصيل ordre de versement الذي تصدره الإدارة يمكن أن يكون لاستيفاء دين، كما يمكن أن يكون لاسترداد أموال دفعت خطأ، أو دفعت أكثر مما هو متوجب على الخزينة، ويطلق عليه، في هذه الحالة، في القانون الفرنسي ordre de reversement أي أمر استرداد، غير انه يبقى خاضعاً لنفس الأحكام القانونية التي يخضع لها أمر التحصيل.

أما في القانون اللبناني، فتبقى التسمية إياها في الحالتين، وتبقى الأحكام القانونية، هي إياها في الحالتين أيضا*.

٥ ـ من المقارنة بين نص المادة ٣٨ من قانون المحاسبة العمومية السابق، ونص المادة ٤٥ من القانون الحالي، يتبين ما يلي:

---

(١) المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع، المحامي جوزيف زين الشدياق ـ ١٩٧٣ ـ ص ٣٧.

* نشير إلى أن المحتسبين، سواء أكانوا محتسبين رسميين أم كانوا محتسبين واقعيين، لا يخضعون، في مثل هذه الحالات، إلى أحكام المادة ٤٥ من قانون المحاسبة العمومية، من حيث أن القانون قد عين طريقة خاصة، لاستيفاء الديون التي قد تترتب بذمتهم، وعين الجهة الصالحة لإصدار مستند التحصيل، وهو ديوان المحاسبة الذي يصدر، عند توافر الشروط الواقعية والقان[illegible] بأشغال ذمة الموظف المعني، ويطلق عليه، في القانون الفرنسي، عبارة [illegible]het [illegible]

أ ـ تم استبدال تسمية المستند الذي يتم بموجبه تحصيل الدين، فأطلق عليه تسمية «أمر تحصيل» بدلاً من «سند تحصيل»، بما يتوافق مع الأحكام التي تضمنتها المادة ٤٥ المذكورة.

ب ـ إن صلاحية إصدار سند التحصيل كانت منوطة بوزير المالية، أما أمر التحصيل فيصدره رئيس الإدارة المختصة.

ج ـ يبلغ سند التحصيل إلى صاحب العلاقة، أما أمر التحصيل، فيبلغ إلى المدين شخصياً أو في محل إقامته.

د ـ لصاحب العلاقة أن يعترض على سند التحصيل، خلال شهرين من تاريخ التبليغ لدى المحكمة الصالحة، أما الاعتراض على أمر التحصيل فيتم أمام المحكمة العدلية الصالحة، في محل إقامة المعترض.

هـ ـ ينفذ سند التحصيل بواسطة دائرة الإجراء، أما أمر التحصيل فيجري تحصيله، وفقاً للأصول المتبعة في تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها.

و ـ إن الاعتراض على سند التحصيل يؤدي إلى وقف تنفيذه، حتى صدور حكم مبرم؛ أما الاعتراض على أمر التحصيل فلا يوقف التنفيذ، إلاّ إذا قررت المحكمة ذلك، كلياً أو جزئياً.

٦ ـ ومن مراجعة هذه الأحكام يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

أ ـ إن إناطة صلاحية إصدار أمر التحصيل برئيس الإدارة المختصة، سواء أكان ذلك في الإدارات العامة أم كان في المؤسسات العامة، والبلديات، التي تخضع لأحكام قانون المحاسبة العمومية، هو أمر أقرب إلى الواقعية، من حيث أن رئيس الإدارة المختصة هو، مبدئياً، على معرفة مباشرة بالواقعة المنشئة للحق بالدين، وبالتالي، فإنه أقرب إليها من وزير المالية الذي كانت تناط به وحده هذه الصلاحية.

ب ـ إن تعيين المرجع القضائي الصالح للنظر في الاعتراض على أمر التحصيل بالمحكمة العدلية، في محل إقامة المعترض، يتنافى مع المبادئ العامة التي ترعى توزيع الاختصاصات القضائية بين عدلي وإداري. فأمر التحصيل قد ينطوي على مطالبة بدين ذي طبيعة إدارية، وبالتالي فإن القضاء الإداري هو أولى للنظر في الاعتراض، من القضاء العدلي؛ مما قد تضطر المحكمة العدلية إلى استئخار متابعة النظر في الاعتراض، ريثما يصار إلى بت النزاعات التي تثار أمامها، والتي تتعلق بأمور إدارية، وذلك من قبل القضاء الإداري[1].

ج ـ إن من شأن الاعتراض على أمر التحصيل أن ينقل عبء إثبات توجب الدين على عاتق الإدارة، على اعتبار أن أمر التحصيل ليس سوى وسيلة تنطوي، في الأصل، على المطالبة بدين عادي، تعوزه، ليصبح أكيداً وثابتاً ومستحق الأداء، ضمانات طرق المراجعة القضائية[2].

---

(١) أصدرت محكمة بداية بيروت القرار رقم ١ ـ ٣٠ تاريخ ١٩٧٢/١/٥ بشأن الاعتراض المقدم لديها من الشركة الفينيقية لقوات نهر إبراهيم على الدولة، بخصوص أمر تحصيل أصدرته وزارة الموارد المائية والكهربائية، اعتبرت فيه، أن كتاب الوزارة «ليس فيه ما يكسبه ميزة أوامر التحصيل المنصوص عليها في المادة ٤٥ من قانون المحاسبة العمومية. أي أنها أعطت وصفاً قانونياً للعمل الإداري المشكو منه أمامها، مبينة، في نهاية قرارها، أن هذا التعليق «لا يتنافى مع التدبير الذي اتخذته المحكمة بهيئتها السابقة. والقاضي بوقف تنفيذ الكتاب المطعون فيه (كتاب الوزارة) إذ أن قرارها بهذا الشأن صدر استناداً إلى ظاهرة قيام نزاع جدي حول تطبيق بنود عقد الامتياز، وبدون البت بمسألة شكلية تتعلق بتوفر عناصر أمر التحصيل في الكتاب المذكور. فضلاً عن أن الهيئة السابقة اتخذت قرار وقف التنفيذ بعد أن حفظت البت بكافة النقاط التي لم تفصل فيها، إلى حين ورود تفسير مجلس شورى الدولة للبنود المختلف بشأنها».
(المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع، نفس المراجع السابق ـ ص ٣٨).

(٢) قرار محكمة الدرجة الأولى في صيدا رقم ٦٧/٧٨ تاريخ ١٩٦٧/٣/١٧ ـ المجموعة الإدارية لعام ١٩٦٧، ص ١٧٦ (نقلاً عن هامش الصفحة ٤٥٤ من كتاب المالية العامة، مرجع سابق، ـ د. عواضة ود. قطيش)

د ـ إن عدم الاعتراض على أمر التحصيل، ضمن المهلة القانونية، يجعل الدين المطالب به مستحق الأداء، ويولي الإدارة حق التنفيذ المباشر على أموال الدين، كما يستتبع حق إلقاء الرهن الإجباري عليها. أما بشأن صفة الدين، فيرى بعض الفقهاء أن الأصول غير العادية التي يجري بموجبها تحصيل بعض الديون، سنداً لأوامر التحصيل، لا تضفي على الدين صفة الدين الممتاز. وخالف هذا الرأي د. حسن عواضة ود. عبد الرؤوف قطيش، حيث اعتبرا أن صراحة نص القانون اللبناني بأن تحصل هذه الديون، وفقاً للأصول المتبعة في تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها، تعطي الإدارة حق الامتياز المعطى في مجال تحصيل هذه الضرائب والرسوم[1].

هـ ـ إن الجهة التي تتولى إبلاغ المدين، صاحب العلاقة، أمر التحصيل هي الإدارة المختصة التي أصدرت أمر التحصيل، كما تتولى إبلاغ مديرية الخزينة نسخة عنه، مع ذكر تاريخ تبليغه إلى صاحب العلاقة، لتتولى ملاحقة التحصيل، بعد انقضاء مهلة الاعتراض المحددة بشهرين من تاريخ التبليغ. وإن تمنع المدين عن السداد حبياً، عمدت مديرية الخزينة إلى التنفيذ الجبري، وفقاً لما ينص عليه قانون أصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها.

البند الخامس: إمتيازات الخزينة

١ ـ تتمتع خزينة الدولة، بامتيازات السلطة العامة، في سبيل تحصيل وارداتها، من ضرائب ورسوم وديون أخرى، بما يجعلها في وضع خاص، تعلو به على سائر الأشخاص الحقيقيين والمعنويين من أشخاص القانون الخاص. فليس لأحد من هؤلاء الأشخاص أن يعمد مباشرة، إلى التنفيذ الجبري الذي يُكْرِهُ به مدينه لسداد ما يتوجب له بذمته، بل عليه أن يتوجه إلى القضاء المختص، ليستصدر منه حكماً صالحاً للتنفيذ،

---

(١) د. عواضة. د. قطيش، المالية العامة ـ مرجع سابق ص ٤٥٤ ـ ٤٥٥.

يودعه دائرة الإجراء التي تتولى تنفيذه بوسائل السلطة العامة. أما الامتياز الذي تتمتع به الإدارة لجهة حقها بالتنفيذ التلقائيl'exécution d'office، فإنه يوليها صلاحية أن تصدر هي لنفسها، وبإرادتها المنفردة، مستنداً قابلاً للتنفيذ مباشرة، أي مستنداً صالحاً للتنفيذ الجبري، بحق المدين، عند الاقتضاء، دونما حاجة إلى العبور إلى هذه المرحلة من خلال القضاء.

غير أن هذه المستندات الصالحة للتنفيذ التلقائي، على النحو المبين آنفاً، ليس لها من القوة التنفيذية التي لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة. وهي، بالتالي، ليست على مستوى الأحكام المبرمة التي تصدر عن القضاء، إذ أن للمدين حق مراجعة القضاء المختص للاعتراض على تلك المستندات، سواء أكان ذلك من حيث الشكل أم كان من حيث الأساس؛ وذلك ضمن المهل القانونية؛ المعطاة له للاعتراض. وللقضاء، عندئذ، أن يقر الإدارة على تصرفها، أو أن يبطله، وريثما يصار إلى إصدار القرار النهائي بشأن الاعتراض المقدم لديه، فبوسعه أن يوقف التنفيذ جزئياً أو كلياً، وفقاً لمقتضيات الحال[1].

٢ ـ نصت المادة ٣٢ من قانون أصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها على ما يلي:

«تتمتع الخزينة بامتياز من الدرجة الأولى، على جميع أموال المكلف المنقولة وغير المنقولة، استيفاء للمبالغ المترتبة عليه. ويعفى هذا الامتياز من القيد في السجل العقاري، فيما يتعلق بالعقارات.

ويسري هذا الامتياز حتى في حالة الصلح الاحتياطي أو التصفية القضائية، أو الإفلاس. ويحظر على المراجع القضائية المختصة إخضاع دين الخزينة إلى نفس الإجراءات المعتمدة للديون العادية، ويكون عليها تنفيذ طلب الخزينة، فور توفر المال، وقبل توزيع الديون».

---

(١) L. Philip op. cit. p. 288.

ونصت المادة ٣٣ من القانون نفسه على ما يلي:

«يحظر على الدوائر العقارية إجراء معاملة انتقال أو إفراز أو تأمين على عقار، قبل أن يثبت صاحبه أنه سدد كامل الضرائب المتوجبة على هذا العقار».

وعلى هذا الأساس، يطلب من صاحب العلاقة إبراز براءة ذمة مالية مرفقة بالمعاملة التي يراد تسجيلها في الدوائر العقارية، تحت طائلة رفض السير بالمعاملة.

٣ ـ عددت المادة ٨٦٠ من قانون أصول المحاكمات المدنية الأموال التي لا يجوز إلقاء الحجز عليها ـ إضافة إلى ما نصت عليه القوانين الخاصة ـ ومن بينها أنه «لا يجوز إلقاء الحجز على تعويضات الصرف من الخدمة لموظفي القطاع العام، ومعاشات تقاعدهم، على أنه يجوز حجزها لغاية النصف من أجل دين للدولة، أو نفقة طعام مثبتة بحكم، مع ترجيح نفقة الطعام على دين الدولة».

وهكذا، لا يتقدم على دين الخزينة سوى نفقة الطعام فقط. في الحالة المعروضة آنفاً.

٤ ـ ومن الامتيازات التي تتمتع بها ديون الخزينة أنه «لا يحق للمكلف أن يطلب إجراء المقاصة بين ما يترتب عليه من ضرائب ورسوم، وبين ما يستحق له على الخزينة من ديون». عملاً بالفقرة الأولى من المادة ٧ من المرسوم التطبيقي لقانون أصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها، رقم ٢٨٣٢ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٤.

ومن الواضح أن هذا الحكم هو تطبيق لمبدأ شمول الموازنة الذي يقضي بقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة، دون أي إنقاص، أو اقتطاع، أو مقاصة.

وعلى العكس من ذلك، يمكن للمحتسب المختص أن يطلب من الآمر بالصرف اقتطاع ما يترتب على المكلف من ضرائب ورسوم، من أصل ما قد يستحق له على الخزينة من ديون.

٥ ـ ومن امتيازات الخزينة أيضاً، أنه لا يعتبر المكلف الذي يدفع ضريبة سقطت بمرور الزمن، أنه دفع مبلغاً غير مستحق، ولا يحق له أن يسترد المبلغ المدفوع.

وعلى العكس من ذلك، فإن الديون المترتبة على الخزينة والتي تسقط بمرور الزمن، فإنها «تتلاشى نهائياً لصالح الدولة» ولا يتخلف عنها موجب طبيعي يمكن أداؤه. ويحظر على الموظفين المختصين تصفيته أو صرفه أو دفعه، تحت طائلة المسؤولية، بما في ذلك الملاحقة القضائية، أمام ديوان المحاسبة.

البند السادس: التحصيل في حالة الإفلاس

١ ـ نصت المادة ١١٧ من قانون ضريبة الدخل، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، على «أن الضرائب والغرامات والمبالغ الأخرى المستحقة للدولة، بمقتضى هذا المرسوم الاشتراعي تتمتع بامتياز عام من الدرجة الأولى، على جميع أموال المكلفين بها، أو المسؤولين عن تأديتها إلى الخزينة.

ويسري هذا الامتياز حتى في حالة الصلح الاحتياطي، أو التصفية القضائية، أو الإفلاس».

وقد سبقت الإشارة إلى نص المادة ٣٢ من قانون أصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة التي نصت على أن «تتمتع الخزينة بامتياز، من الدرجة الأولى، على جميع أموال المكلف المنقولة وغير المنقولة، استيفاء للمبالغ المترتبة عليه. ويعفى هذا الامتياز من القيد في السجل العقاري.

ويسري هذا الامتياز حتى في حالة الصلح الاحتياطي، أو التصفية القضائية، أو الإفلاس. ويحظر على المراجع القضائية المختصة إخضاع دين الخزينة إلى نفس الإجراءات المعتمدة للديون العادية. ويكون عليها تنفيذ طلب الخزينة، فور توفر المال، وقبل توزيع الديون».

٢ ـ هذا، في حين إن المادة ٥٠٣ من قانون التجارة البرية نصت على أن «الحكم بإعلان الإفلاس يستلزم إيقاف الدائنين العاديين أو الحائزين لامتياز عام، عن المداعاة

الفردية التي تنحصر، بعد صدور هذا الحكم، في وكلاء التفليسة، من غير تفريق بين الديون التجارية والديون المدنية».

وقد طرح تساؤل حول ما إذا كان نص المادة ٥٠٣/ تجارة يحد من الامتياز الذي تتمتع به الخزينة، في حالة الإفلاس، فتقف الخزينة على قدم المساواة بينها وبين سائر الدائنين، أمام وكيل التفليسة (السنديك)؟.

٣ ـ جواباً عن هذا التساؤل، وتوضيحاً للمسألة المطروحة، فقد صدر عن وزير العدل التعميم رقم ٣٢ تاريخ ١٩٦٥/١٠/١٤، الذي اعتبر فيه أن إفلاس المكلف ليس من شأنه، في مطلق الأحوال، أن يحد من حق الإدارة في مباشرة، أو متابعة تحصيل ديون الدولة، على اختلافها، على اعتبار أن أحكام قانون التجارة، بما فيها المادة ٥٠٣، تقتصر على تنظيم علاقات الأفراد فيما بينهم، دون أن تتعرض لعلاقاتهم بالإدارة.

وقد صدر، لاحقاً، عن وزير المالية التعميم رقم ١/٤٢ تاريخ ١٩٦٦/١/٨، الذي طلب فيه إلى الدوائر المكلفة تحصيل ديون الدولة، متابعة التنفيذ على أموال المكلف المفلس الموجودة تحت يد «السنديك»، بصرف النظر عن أحكام المادة ٥٠٣ من قانون التجارة[1].

وعلى أي حال، فقد أضيفت إلى المادة ٣٢ من قانون أصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها، فقرة، بموجب قانون موازنة العام ١٩٨٥، حسمت هذا الموضوع فنصت على أن «يسري هذا الامتياز (امتياز الخزينة) حتى في حالة الصلح الاحتياطي، أو التصفية القضائية، أو الإفلاس، ويحظر على المراجع القضائية المختصة، إخضاع دين الخزينة، إلى نفس الإجراءات المعتمدة للديون العادية. ويكون عليها تنفيذ طلب الخزينة فور توفر المال، وقبل توزيع الديون».

---

(١) د. عواضة ـ ود. قطيش ـ المالية العامة ـ مرجع سابق ص ٤٦٥.

البند السابع: تقسيط الضريبة

الأصل هو أن تؤدى الضريبة دفعة واحدة، ما لم تنص القوانين الخاصة على خلاف ذلك، أو في بعض الحالات الخاصة التي يعود تقديرها للإدارة.

ونشير إلى أننا سنقتصر، في هذا المبحث، على الضرائب التي تفرض وتؤدى سنوياً، كضريبة الدخل مثلاً، وعلى الضرائب التي تفرض وتؤدى دفعة واحدة، من حيث المبدأ، كرسم الانتقال. وعلى ذلك، فإنه يخرج عن نطاق هذا البحث، الضرائب التي تقتطع وتؤدى شهرياً أو فصلياً، عملاً بنصوص خاصة. كضريبة الدخل على الرواتب والأجور في القطاع العام، التي تقتطع شهرياً. وضريبة الدخل على الرواتب والأجور في القطاع الخاص التي تقتطع من قبل رب العمل وتؤدى فصلياً.

أولاً: التقسيط بموجب قوانين خاصة

نصت المادة ٤٦ من قانون رسم الانتقال على جميع الحقوق والأموال المنقولة وغير المنقولة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٤٦ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، على أنه «يتوجب تسديد الرسم دفعة واحدة، وفقاً للأحكام المتعلقة بتحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها، متى كانت حصة المكلف به تتضمن نقوداً وصكوكاً مالية، يمكن بيعها، وتفوق قيمتها قيمة رسم الانتقال المتوجب عليه.

وإذا خلت حصة المكلف من نقود، أو صكوك مالية يمكن بيعها بهذه القيمة، جاز لوزارة المالية ـ مديرية الخزينة، بناء لطلب أصحاب العلاقة، ضمن مدة شهرين من تاريخ تبلغهم الرسم، أن تعمد إلى تقسيط رسوم الانتقال المفروضة، إلى خمسة أقساط سنوية متساوية، يستحق أولها بعد ثلاثة أشهر من تاريخ تبلغ أمر القبض، وتوضع إشارة التقسيط على الصحيفة العقارية.

وتتوجب فائدة قدرها نصف بالماية شهرياً، على المبالغ المقسطة. وتستوفى هذه الفائدة، مع كل قسط، على أن تستحق بكاملها، عنه استحقاق كامل الأقساط».

ثانياً: التقسيط في بعض الحالات الخاصة

١ ـ نصت المادة ٧، من قانون أصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها، على أنه «يمكن في حالات خاصة، يعود تقديرها للإدارة، تقسيط المبالغ المفروضة وفقاً للأصول، على أن تتخذ التدابير القانونية التي تحول دون شمولها كلياً أو جزئياً، بعامل مرور الزمن.

ويبت في طلبات التقسيط مدير عام المالية، وفقاً للتسلسل الإداري. وتصبح المبالغ المقسطة متوجبة الأداء بكاملها، في الحالات الآتية:

ـ إذا تأخر المكلف عن تأدية أحد الأقساط في موعد استحقاقه.

ـ عند بيع أموال المكلف بيعاً جبرياً أو اختيارياً.

ـ عند إفلاس المكلف، أو تصفية أمواله تصفية قضائية.

٢ ـ تجدر الإشارة إلى أن المادة ٥، من المرسوم التنظيمي رقم ٢٨٣٢ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٤ المتعلق بأصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها، نصت على أن «يبت في طلبات التقسيط مدير الخزينة، في ما يتعلق بمحافظة بيروت، ورئيس المالية، فيما ما يتعلق بالمحافظات الأخرى».

وهذا يتعارض مع نص المادة ٧ من قانون أصول التحصيل المشار إليها آنفاً. وعليه، فإننا نرى أن المادة ٧ المذكورة هي أولى بالتطبيق، على اعتبار أن نص القانون يعلو على نص المرسوم التنظيمي الذي ينبغي أن يدور في إطار ما ينص عليه القانون، لا أن يتعارض معه. غير أنه يقتضي إزالة هذا التعارض بإدخال التعديلات اللازمة على النصين المذكورين، بما يجعلهما متآلفين، في تعيين الجهة التي لها صلاحية البت بطلبات التقسيط.

ثالثاً: تقسيط الضرائب المتراكمة والديون الصادرة بأوامر تحصيل

طرح على ديوان المحاسبة معاملة بيان الرأي في مسألتي تقسيط الضرائب المتراكمة، وتقسيط الديون الصادرة بأوامر تحصيل، فأفتى بما يلي:

١ ـ بالنسبة إلى المسألة الأولى، أجاب الديوان بأنه لا يجوز تقسيط الضرائب المتراكمة من سنة إلى سنة، باعتبار أن القاعدة هي تأدية الضريبة دفعة واحدة. وقد صدر هذا الرأي برقم ٣٨ تاريخ ١٩٦٧/٤/٤، وفي حينه كانت المادة ٧ من قانون أصول التحصيل تنص على إمكانية تقسيط المبالغ المفروضة بموجب جداول تكليف لغاية ٣١ قانون الأول من السنة التي تنتهي خلالها مدة الحسم*. غير أن تعديلاً أدخل على نص المادة ٧ من قانون أصول التحصيل، حذفت بموجبه العبارة التي تقيد التقسيط «بالمبالغ المفروضة بموجب جداول تكليف لغاية ٣١ كانون الأول من السنة التي تنتهي خلالها مدة الحسم». فأطلقت إمكانية التقسيط لهذه الجهة، حيث أصبحت إمكانية التقسيط تجري على المبالغ المفروضة وفقاً للأصول».

وعليه، فإن رأي ديوان المحاسبة لم يعد يأتلف مع التعديل الجديد الذي أدخل على المادة ٧ من قانون أصول التحصيل، وبالتالي، فقد بات من الجائز تقسيط الضرائب المتراكمة[1].

٢ ـ أما بالنسبة إلى المسألة الثانية، المتعلقة بالديون والواردات التي يصدر بها أوامر تحصيل، فقد أفتى الديوان بعدم جواز تقسيطها، وذلك لأن التقسيط المنصوص عليه في المادة ٧ من قانون أصول التحصيل قد ورد على سبيل الحصر، بالنسبة للمبالغ المفروضة بموجب جداول تكليف لغاية ٣١ كانون الأول من السنة التي تنتهي خلالها مدة الحسم القانوني. ولا يجوز، بالتالي، التوسع في تطبيقه، طالما أن القاعدة هي تأدية الضريبة دفعة واحدة.

غير أن التعديل الذي أدخل على نص المادة ٧ من قانون أصول التحصيل المشار إليه آنفاً، جعل إمكانية التقسيط مطلقة من قيد «المبالغ المفروضة بموجب جداول

---

* أدخلت تعديلات على قانون أصول التحصيل بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ كان من بينها إلغاء الحسم القانوني.

(١) د. عواضة ـ د. قطيش المالية العامة ـ مرجع سابق ص ٤٦٢.

تكليف لغاية ٣١ كانون الأول من السنة التي تنتهي خلالها مدة الحسم القانوني، وبات التقسيط جائزاً على المبالغ المفروضة وفقاً للأصول. مما ينطبق على ديون الدولة وارداتها الصادرة بموجب أوامر تحصيل[1].

البند الثامن: التحصيل بوسائل التنفيذ الجبري

١ ـ الأصل في تحصيل الضرائب والرسوم وسائر ديون الدولة الأخرى أن تحمل إلى صناديق الخزينة، في كل مركز يوجد فيه صندوق، وتجبى في المناطق الأخرى. وإذا تخلف المكلفون عن تأدية الضريبة المفروضة، فعلى المحتسب المختص أن يوجه إنذاراً عاماً، إلى الذين يتخلفون عن تأدية الضريبة، المكلفين بموجب جداول التكليف الأساسية. وينشر هذا الإنذار في الصحف المحلية، والإذاعة، على مرتين متتاليتين، في خلال عشرة أيام، ويدعى فيه المتخلفون إلى تأدية ما عليهم، في خلال خمسة عشر يوماً، من تاريخ نشر الإنذار الأول.

أما المتخلفون عن الدفع، المكلفون بموجب جداول تكليف إضافية، أو أوامر ضم، فعلى المحتسب المختص أن يوجه إلى كل منهم، إنذاراً شخصياً، مع إشعار بالاستلام، يدعوهم فيه إلى تأدية الضريبة، في خلال خمسة عشر يوماً، من تاريخ تبلغهم الإنذار. وقد صدر تعديل لهذه الأحكام، حيث نصت المادة ٦٠ من قانون

---

(١) خالف د. عواضة ود. قطيش ديوان المحاسبة في رأيه المشار إليه أعلاه، معتبرين أن هذا الرأي «لا يقوم على مبررات كافية، إذ أن الديون والواردات التي يصدر بها أوامر تحصيل، تحصل وفقاً للأصول المتبعة في تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها» فالاحالة إلى قانون أصول التحصيل يبرر جواز التقسيط باعتباره من ضمن هذه الأصول.
غير أننا لا نرى رأيهما، في هذا المجال، على اعتبار أن رأي الديون قد صدر قبل تعديل المادة ٧، على النحو المبين آنفاً، فانحصر جواز التقسيط، عندئذ، بالمبالغ المفروضة بموجب جداول تكليف...» ثم أنهما وافقا الديوان على رأيه بالنسبة إلى عدم جواز تقسيط الضرائب المتراكمة، وفقاً لأحكام المادة ٧ من قانون أصول التحصيل، قبل تعديلها، فكيف يصح، والحالة هذه، القول بجواز تقسيط الديون والواردات الصادرة بموجب أوامر تحصيل قبل تعديل المادة المذكورة. وعليه، فإننا نرى أن د. عواضة ود. قطيش قد تناقضا مع نفسيهما، بين المسألتين.

موازنة العام ١٩٨٥، رقم ٨٥/٧ تاريخ ١٩٨٥/٨/١٠، على اعتبار الإنذار العام الذي يصدره المحتسب المختص، بمثابة تبليغ المكلفين التكاليف الإضافية، والتكميلية، إنذارات الملاحقة الفردية، وذلك في ما يتعلق بمختلف أنواع الضرائب والرسوم. ويعتبر هذا الإنذار قاطعاً لعامل مرور الزمن.

٢ ـ إذا لم يسدد المكلف، بعد انقضاء مهلة الإنذار العام، أو الشخصي، المبالغ المستحقة، عمد المحتسب المختص:

ـ إما إلى حجز أمواله المنقولة وغير المنقولة، وبيعها بالمزاد العلني.

ـ وإما إلى إغلاق محل عمله، إذا كان لا يملك أموالاً منقولة أو غير منقولة، يمكن في حال حجزها وبيعها أن تغطي المبالغ المترتبة عليه.

٣ ـ يُتَّبع في القاءالحجز على أموال المكلف، أو ورثته، الترتيب التالي:

ـ حجز الأموال تحت يد شخص ثالث.

ـ حجز الأموال المنقولة.

ـ حجز الأموال غير المنقولة.

٤ ـ في حال حجز أموال نقدية، تحت يد شخص ثالث، كأجور العقارات، وأجور المستخدمين، أو غيرها من الأموال المستحقة، أو التي تستحق للمحجوز عليه، لا تؤخذ بعين الاعتبار المبالغ التي يدعي الشخص الثالث دفعها قبل المواعيد المعينة لها، ما لم يكن الدفع ثابتاً بسند مصدقٍ، أو مؤيدٍ بتاريخ ثابت.

٥ ـ إذا كان الحجز يتناول أموالاً منقولة، تولى المحتسب المختص، أو من ينتدبه من الجباة، أو الملاحقين، التابعين له، تنفيذه مباشرة، وله أن يستعين بقوى الأمن، عند الاقتضاء.

وعدا الملاحقات الجزائية، والمدنية، المنصوص عليها في القوانين والأنظمة، يغرم المكلف، وكل من يحول دون وصول الموظف، إلى الأموال المراد حجزها، بغرامة نقدية توازي نصف قيمة الضريبة. يحدد المحتسب قيمة الغرامة، بناء على تقرير

يضعه الموظف المكلف بتنفيذ الحجز، وتدفع بموجب أمر قبض، يصدره المحتسب المختص، وتؤخذ إيراداً للخزينة.

٦ ـ يعين المحتسب المختص ترتيب بيع الأموال المحجوزة، بحيث تباع بالأولوية الأموال التي يكون حرمان المكلف منها أخف ضرراً عليه.

٧ ـ تباع الأموال المنقولة، وغير المنقولة، بالمزاد العلني، استناداً إلى لائحة شروط، تصدق من رئيس لجنة البيع، إذا كانت الأموال المقرر بيعها منقولة، ومن وزير المالية، إذا كانت الأموال غير منقولة.

ويعلن عن بيع الأموال المنقولة بالمزاد العلني، في مهلة أسبوعين، اعتباراً من تاريخ إلقاء الحجز، أو من تاريخ وصول الأموال إلى المكان الذي نقلت إليه؛ وذلك في ثلاث صحف يومية على الأقل، قبل التاريخ المحدد للمزايدة، بمدة أدناها خمسة عشر يوماً على الأقل، ويذكر في الإعلان:

- موضوع المزايدة ومكان إجرائها وموعده.
- المكان الذي يمكن الإطلاع فيه على لائحة الشروط.
- القيمة المخمنة للأموال الموضوعة في المزايدة، والسعر الأول لها.
- وغير ذلك من المعلومات التي تقتضيها المزايدة.

وتسري هذه الأحكام على بيع الأموال غير المنقولة.

٨ ـ تتولى البيع، في كل منطقة، لجنة تعين بقرار من وزير المالية، وهي التي تحدد القيمة التخمينية للأموال الموضوعة في المزايدة.

٩ ـ ترسو المزايدة، بصورة نهائية، في ما يتعلق بالأموال المنقولة، على من يقدم أفضل الأسعار، وذلك بعد موافقة لجنة البيع.

أما في ما يتعلق بالأموال غير المنقولة، فيتم بيعها على مرحلتين:

- **المرحلة الأولى:** تعقد فيها جلسة مزايدة تتم فيها الإحالة الموقتة على من قدم أفضل الأسعار.

المرحلة الثانية: تعقد فيها جلسة مزايدة، بعد عشرة أيام من تاريخ جلسة الإحالة الموقتة، تقبل فيها عروض جديدة، وتتم الإحالة القطعية، عندئذ، على من قدم أفضل الأسعار.

ولا تصبح الإحالة القطعية نهائية، في ما يتعلق بالأموال غير المنقولة، إلا بعد تصديق وزير المالية على محضر المزايدة.

١٠ ـ إذا طرح عقار للبيع، ولم يتقدم له مزايدون بالسعر المخمن، أعيد طرحه مرة ثانية، أو ثالثة، بعد تخفيض التخمين بنسبة عشرة بالمئة كل مرة، في فاصل زمني بين المرة والأخرى، يتراوح بين ٣٠ و٤٥ يوماً. وإذا لم تسفر المزايدة عن نتيجة، انتقلت ملكية العقار إلى الدولة، بثمن الطرح الأخير.

وعندئذٍ يفتح بقيمة العقار اعتماد، في الموازنة، لتسديد المبالغ المتوجبة للخزينة*. ويدفع، عند الاقتضاء، ما يزيد على هذه المبالغ إلى صاحب العقار.

البند التاسع: مرور الزمن على الضرائب والرسوم وديون الدولة وارداتها الأخرى

أولاً: مرور الزمن على التحقق

١ ـ نصت المادة ٣٤ من قانون المحاسبة العمومية على أنه «يمكن تدارك كل كتمان أو نقص في التكاليف بالضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة، حتى آخر السنة الثالثة، بعد السنة التي كان يجب أن يجري فيها التكليف، وذلك، بموجب

* يلاحظ، في هذه الحالة، أن الدولة حلت محل المكلف المدين بالضريبة: فكأنها اشترت العقار وسددت بالثمن الضريبة لنفسها. وهي حالة خاصة، حيث تصرف الاعتمادات من موازنة الدولة، لتدخل في خزينتها. وعندئذٍ تصدر الحوالة باسم مدير الخزينة، عملاً بنص المادة ٨٤ من قانون المحاسبة العمومية.

جداول تكليف، أو أوامر قبض، إضافية، للتكاليف المكتومة، وبموجب جداول تكليف، أو أوامر قبض، تكميلية، للتكاليف الناقصة».

ونصت الفقرة الثانية من المادة نفسها على مدة تدارك إضافية، على كل ربح، أو دخل، أو إيراد، أو صك يكشفه حكم قضائي، أو قرار تحكيمي، أو تحرير تركة، أو اتفاق رضائي؛ وكذلك، لتصحيح كل تكليف يتقرر إبطاله. وتنتهي هذه المدة الاستثنائية الإضافية، بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة التي تلي سنة إقرار الإبطال، أو اكتشاف الربح، أو الدخل، أو الإيراد، أو الصك، الخاضع للتكليف.

٢ ـ توخى المشترع، من وراء تحديد مهلة زمنية لتحقق الضرائب والرسوم، أن يطمئن المكلف على نفسه، من أنه، بعد فترة زمنية محددة، لا يبقى عرضه لفرض الضرائب والرسوم إلى ما لا نهاية، فلا يستطيع، عندئذ، التخلص من سجلاته ومستنداته، وفواتيره، ما دامت إمكانية ملاحقته بالضرائب والرسوم قائمة[1].

٣ ـ وتطبيقاً لنص المادة ٣٤ من قانون المحاسبة العمومية المذكورة، فإن إصدار جداول التكليف، أو أوامر القبض، لا يستنفد حق الخزينة، في تدارك ما قد يكون قد فاتها من حقوق تجاه المكلفين؛ فيلزم هؤلاء، تبعاً لهذا الحق المعطى للخزينة، بالاحتفاظ بسجلاتهم، ومستنداتهم، وفواتيرهم، طيلة مدة التدارك المنوه بها[2].

ثانياً: مرور الزمن على التحصيل

١ ـ نصت المادة ٤٢ من قانون المحاسبة العمومية على «أن الضرائب والرسوم على اختلافها، تسقط عن المكلفين بعامل مرور الزمن، في ٣١ كانون الأول من السنة الرابعة، بعد السنة التي جرى فيها التكليف».

---

(١) L. Philip. Finances publiques op. cit. p. 289.

(٢) ibid p. 289.

٢ ـ اعتبرت المادة ١٨٠ من قانون المحاسبة العمومية أن المحتسبين المحليين، والجباة، مسؤولون مالياً، بالتضامن فيما بينهم، عن الضرائب المباشرة وسائر الأموال التي يعهد إليهم بتحصيلها. وكذلك الأمر بالنسبة إلى رئيس دائرة تحصيل بيروت.

وقد صدر المرسوم رقم ٥٩٣٣ تاريخ ١٩٦٦/١١/٣ الذي حدد فيه تلك المسؤولية، فاعتبرها مسؤولية عامة، تشمل جميع المبالغ التي يعهد إليهم بتحصيلها، وألزمهم بتسديد المبالغ التي لم يحصلوها، من أموالهم الخاصة، باستثناء ما كان ناتجاً منها عن التكاليف الخاطئة.

وبموجب هذه الأحكام تصبح الخزينة غير معرضة لأية خسارة، من جراء سقوط الضرائب والرسوم، وخلافها، بعامل الزمن، ما دام بوسعها تحميل هذه المبالغ إلى المحتسبين والجباة ورئيس دائرة تحصيل بيروت.

غير أن هذه المسؤولية المالية الضخمة، لم يكن بالإمكان تطبيقها، فجرى تعليق العمل بأحكامها، وتجميد جميع الإجراءات التي كانت قد اتخذت تنفيذاً لها، وذلك بموجب المرسوم رقم ١٥٣٧٠ تاريخ ١٩٧٠/٩/٢١.

٣ ـ حرصاً على أموال الخزينة من السقوط بمرور الزمن، فقد نصت المادة ٤٢ من قانون المحاسبة العمومية المذكورة، على أنه «ينقطع مرور الزمن بمجرد الشروع في الملاحقات الفردية المنصوص عليها في القانون؛ ويعتبر الإنذار شروعاً في الملاحقة، شرط أن يبلغ وفقاً لأحكام المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٧ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (قانون أصول التحصيل). ويجدد الإنذار، عند الاقتضاء، قبل انقضاء أربع سنوات على تاريخ إبلاغه لصاحب العلاقة».

٤ ـ تشدد القضاء الإداري في تفسير الأحكام القاطعة لمرور الزمن، لجهة تفسير عبارة «الشروع بالملاحقة»، حيث اعتبر أن «الإنذار وقرار الحجز، كي يؤلفا شروعاً بالملاحقة، يجب أن يخرجا عن حيز الدائرة التي نظمتهما، وأن يصبحا تجاه الشخص

المرسل إليه التبليغ، أو الشخص الملقى الحجز بين يديه، أو الشيء الملقى الحجز عليه؛ وكل الأعمال السابقة تعتبر أعمالاً تحضيرية، لا شروعاً بالحجز»[1].

واستند مجلس الشورى، في إصدار قراره المذكور، إلى المادة ٤٢ من قانون المحاسبة العمومية في صيغتها التي كانت تنص على أن انقطاع مرور الزمن يحصل، لمجرد الشروع في تنفيذ الحجز على أموال المكلف، وإلى صيغتها المعدلة، بالقانون رقم ٦٦/٥٥ تاريخ ١٩٦٦/٩/٣، التي اعتبرت الشروع بالملاحقة شرطاً لقطع مرور الزمن، واعتبرت الإنذار شروعاً بالملاحقة، شرط أن يبلغ وفقاً لأحكام قانون أصول التحصيل.

وبالنظر إلى هذا التشدد، في تفسير الإجراءات القاطعة لمرور الزمن، والذي من شأنه أن يعرض حقوق الخزينة، في الضرائب والرسوم، للسقوط، فقد نصت المادة ٦٠ من القانون رقم ٨٥/٧ تاريخ ١٩٨٥/٨/١٠ (قانون موازنة العام ١٩٨٥) على ما يلي: «يعتبر الإنذار العام الذي يصدره المحتسب المختص، وفاقاً للمادة ١١ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٧ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، وتعديلاته، بمثابة تبليغ المكلفين التكاليف الإضافية والتكميلية، وإنذارات الملاحقة الفردية، والإنذارات الشخصية، وذلك فيما يتعلق بمختلف أنواع الضرائب والرسوم. ويعتبر هذا الإنذار العام قاطعاً لمرور الزمن».

وهكذا، تخففت الإدارة المالية من إجراءات التبليغات الفردية والشخصية، وأصبح يصدر، في كل سنة، إنذار عام، عن محتسب المالية المركزي، يقطع به مرور الزمن؛ وتبقى الضرائب والرسوم مستحقة الأداء، دون خطر التعرض للسقوط.

٥ ــ إن التقسيط الخاص المنصوص عليه في قانون رسم الانتقال لا تطبق عليه الأحكام المتعلقة بمرور الزمن.

---

(١) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٨٨٢ تاريخ ٦٧/٥/٨، المجموعة الإدارية لعام ١٩٦٧.

٦ ـ يمكن لدائرة رسم الانتقال، أن تثبت بجميع وسائل الإثبات، مهما مر من زمن، أن الأموال التي يعود حق الاستثمار فيها للمورث، ورقبة الملك، إلى الورثة الشرعيين، أو الموهوب لهم، أو الموصى لهم، هي، بالحقيقة، ملك صرف لهذا المورث، وفق ما نصت عليه المادة ٩ من المرسوم رقم ٢٨٢٧ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٤ (شروط تطبيق قانون رسم الانتقال).



الباب السادس

الرقابة على تنفيذ الموازنة



فصل تمهيدي

مفهوم الرقابة وأنواعها

أولاً: مفهوم الرقابة

١ ـ أدرك المجتمع الليبرالي، بمفهومه السائد في القرن التاسع عشر، الأهمية التقنية، والسياسية، للرقابة على الأموال العمومية. وعليه، فقد أنشأ، لهذه الغاية، نظاماً للرقابة يتوخى، من خلاله، ضمان إدارة شفافة، ومستقيمة، تتوافق مع قرارات السلطة، صاحبة الصلاحية في التصديق على الموازنة العامة. وقد قام ذلك النظام بما يتلاءم مع المهام الموكولة إليه.

غير أن مضاعفة المسؤوليات التي ألقيت على عاتق السلطة العامة، وضخامة التزايد المطرد في حجم الموازنات العامة، وتعقيداتها، ومفاعيل الاقتطاعات الضريبية الكبيرة، وبالتالي، النفقات العمومية، على الاقتصاد الوطني، عدلت في المعطيات التي تقوم عليها تلك الرقابة. فهي ما لبثت أن رأت نطاق تطبيقها يتسع، ويتنوع بصورة كبيرة، مما أملى أن تحدد لنفسها أهدافاً أكثر تعقيداً من ذي قبل، وأكثر طموحاً، بما يتلاءم مع الحاجات المستجدة[١].

٢ ـ بعد أن انكسرت الحلقات الضيقة التي كانت الدولة تعمل في نطاقها، من أمن خارجي، وأمن داخلي، وقضاء، وذلك بفعل التطورات الضخمة التي استجدت على المجتمعات كافة، وكانت بدايتها، مع اندلاع معارك الحرب العالمية الأولى، ثم تتالت، بعد ذلك على الصعد كافة، من اقتصادية ومالية واجتماعية، فإن الرقابة على الأموال العمومية، لم يعد بالامكان حصرها، في ظل هذه الظروف المستجدة، ضمن نطاق

---

(١) Francis-J. Fabre-Le contrôle des Finances publiques-P.U.F. 1968 p.5.

أحكام المحاسبة العمومية؛ بل غدت أوسع نطاقاً من ذي قبل، وصار المطلوب أن تشمل الرقابة مختلف نشاطات القطاع العام، في جميع الإدارات والمرافق العامة، على تنوع أنظمتها الخاصة.

٣ ـ لم يجر تحديد مفهوم الرقابة على الأموال العمومية بصورة دقيقة، في أي وقت من الأوقات، فعبارة «الرقابة» غالباً ما كانت تستعمل بالدلالة الواسعة لها، من مثل عبارة «الرقابة التسلسلية» التي تعني ممارسة رقابة الرؤساء على المرؤوسين. أما في موضوع المالية العامة، فعبارة الرقابة تكتسب دلالة أكثر دقة، إذ هي تتضمن فكرة التدقيق والتحقق، أي التأكد من أن شيئاً ما هو مطابق لما تم التصريح عنه، أو مطابق لما ينبغي أن يكون عليه، وفقاً لنظامه الخاص.

وعليه، فإنه يمكن التمييز بين ثلاثة نماذج من الرقابة:

ـ فالرقابة يمكن أن تتوخى التأكد من مطابقة عمل، أو إدارة، على قواعد القانون المطبق على هذا العمل، أو الإدارة؛ من مثل التأكد من أن عقد النفقة، أو صرفها، كان متوافقاً مع أحكام قانون الموازنة، وقانون المحاسبة العمومية؛ ومن أن صفقات اللوازم والأشغال والخدمات كانت قد أجريت وفقاً للأنظمة الخاصة التي ترعى مثل هذه الصفقات.

ـ الرقابة على الأموال العمومية، قد لا تكتفي بالرجوع إلى الأحكام القانونية، والتنظيمية، التي ترعاها، وإنما بالرجوع، أيضاً، إلى المبادئ العامة للإدارة السليمة. ولا تعارض بين الأمرين؛ فالقوانين والأنظمة قد وضعت، من حيث المبدأ، لتأمين أفضل الطرق لإدارة المرافق العامة. غير أن المبادئ العامة للإدارة السليمة تعلو على القوانين والأنظمة؛ فالتقيد الشكلي بأحكامها غير كاف، في هذا المجال. فالتقيد الظاهري والشكلي، بأنظمة الصفقات العمومية، لا يستنفد ما تتوخاه هذه الرقابة. فتأمين المنافسة الشكلية غير كاف، في هذا المجال. فغالباً ما يلجأ العارضون إلى التواطؤ فيما

بينهم لتأمين هذه التغطية القانونية الشكلية*. ومن هنا تمتد الرقابة، في هذا المنظور، لتشمل جودة العمل المنجز؛ وتجري المقارنة بين الحسنات والسيئات، توصلاً إلى اقتراح ما يرمي إلى تحسين الأداء، وتخفيف الكلفة، وتأمين الخدمة الأفضل**.

ـ والرقابة، أخيراً، قد تتخطى تلك الأطر السابقة، لترتكز على القواعد الاقتصادية. فالرقابة تبحث ، في هذا المجال، عن العقلانية الاقتصادية، في السياسة المالية المتبعة. فهي تتحقق، مثلاً، مما إذا كانت تقديرات الموازنة العامة متوافقة مع الخطة الموضوعة، أو أنها تستلهم مبادئ خطة متفق عليها. وهي تنظر في حجم النفقات العمومية، وتوزيعاتها، للتأكد من صحتها، كما تنظر في مجمل الأنفاق الاستثماري، والمساعدات، والاعفاءات الضريبية، والاقتراض، لمعرفة ما إذا كانت تؤدي المفاعيل الاقتصادية المنتظرة[١]. وأن أمراً كهذا هو على غاية الأهمية، بالنظر إلى ضخامة الاقتطاعات الضريبية للقطاع العام من الاقتصاد الوطني؛ وهي تشمل، ليس ضرائب الدولة ورسومها وحسب، وإنما تشمل، أيضاً، الرسوم البلدية، وأثمان الخدمات التي يقدمها القطاع العام، من ماء، وكهرباء، وهاتف، ونقل عام، وسواها، وقد تصل نسبة هذه الاقتطاعات إلى حدود الثلث، في بعض البلدان المتقدمة، من الدخل الوطني القائم.

٤ ـ وإذ أن البحث يتناول الرقابة على تنفيذ الموازنة، فإننا سنقتصر على هذه الناحية فقط، ونتناول أنواع الرقابة الجارية عليها.

---

* وهذا أمر كثيراً ما تعاني منه المرافق العامة في لبنان، عند إجراء الصفقات الخاصة بها. ويكثر الحديث عنه حتى بات كأنه من مسلمات الأمور.

** لا نرى أنّ هذا النموذج من الرقابة سائد في لبنان. فغالباً ما تبقى مجمل أجهزة الرقابة، عندنا، حبيسة حرفية النصوص، بل أنها قد تصطدم بها، أحياناً، ولا تسعى إلى إعادة النظر فيها.

(١) ibid p. 10.

ثانياً: أنواع الرقابة

١ ـ تتعدد أنواع الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة، تبعاً للزاوية التي ينظر إليها منها:

فمن حيث الموضوع، يمكن تقسيمها إلى رقابة على المعاملات بالتأشير عليها، كلياً أو جزئياً، أو رفض التأشير؛ أو رقابة على الأشخاص المسؤولين عن هذه المعاملات، والتي قد تؤدي إلى ترتيب المسؤولية عليهم، عند الاقتضاء.

وفي موضوع الرقابة على المعاملات، يمكن التمييز بين الرقابة على النفقات، والرقابة على الواردات، وفي موضوع الرقابة على الأشخاص يمكن التمييز بين الرقابة على الموظفين الإداريين، والرقابة على المحتسبين.

ومن حيث تاريخ إجراء الرقابة، يمكن تقسيمها إلى رقابة مسبقة تتقدم على المباشرة بالتنفيذ، ورقابة أثناء فترة التنفيذ، ورقابة مؤخرة، تأتي لاحقاً، بعد الانتهاء من التنفيذ.

ومن حيث السلطة التي تمارس الرقابة، يمكن تقسيمها إلى رقابة إدارية، ورقابة قضائية، ورقابة سياسية أو برلمانية[1].

٢ ـ لا يعني هذا التفريق بين أنواع الرقابة أن هناك فصلاً قاطعاً بينها، فهي قد تتداخل، وقد تتجمع، بمجملها، في سلطة واحدة، كما هو الحال في الرقابة التي يجريها ديوان المحاسبة؛ فهو يمارس الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، ويمارس الرقابة المسبقة والرقابة المؤخرة، ويمارس الرقابة على الحسابات والرقابة على الموظفين.

وسيصار إلى تفصيل الأحكام المتعلقة في كل نوع من أنواع الرقابة، في موضعها مما سيأتي من البحث.

---

(١) د. عواضة ـ د. قطيش ـ المالية العامة. مرجع سابق ص ٢١٤ ـ ٢١٥.

الفصل الأول
الرقابة الإدارية

ستتناول بالبحث، تحت هذا العنوان، الرقابة الإدارية الداخلية التي تتولاها وزارة المالية، والرقابة المتخصصة والتي يتولاها التفتيش المالي، مستأخرين البحث في الرقابة الإدارية التي يتولاها ديوان المحاسبة ليصار إلى بحثها في الفصل الخاص بالرقابة القضائية، استتباعاً لما يقوم به ديوان المحاسبة من رقابة قضائية شاملة.

البند الأول: الرقابة الإدارية الداخلية
رقابة وزارة المالية

تتولى وزارة المالية مهام الرقابة على الواردات، وعلى النفقات، ضمن الحدود التي نبينها في ما يلي:

أولاً: الرقابة على الواردات

تشمل الرقابة على الواردات، في نطاق وزارة المالية، مراقبة التحقق، ومراقبة الجباية.

١ ـ مراقبة التحقق:

لحظ ملاك وزارة المالية وظيفة مراقب تحقق، وحدد عدداً من المراقبين، بلغ حالياً ٢٤ مراقباً، ملحقين بمدير الواردات، كجهاز مساعد، لدراسة الملفات التي تحال إليهم، والتدقيق فيها، والتأكد من صحة التكليف، وواقعيته. وهذه الرقابة هي رقابة مسبقة على طرح الضريبة، تمهيداً لإصدار مستندات التكليف سواء أكانت جداول تكليف أم كانت أوامر قبض.

٢ ـ مراقبة الجباية:

تتولى دائرة مراقبة الجباية، التابعة لمديرية الخزينة، الرقابة على عمليات تحصيل جميع الضرائب والرسوم التي تتولاها مديرية المالية العامة. وتحقيقاً لهذه الغاية، فهي تتولى:

- تأمين الارتباط بين مديرية الواردات التي تتسلم منها جداول التكليف، والتنزيل، وأوامر القبض، وبين أجهزة الجباية التي تودعها تلك الجداول وأوامر القبض، بعد تسجيلها.
- توحيد حسابات أجهزة الجباية بحسب كل نوع من أنواع الضرائب والرسوم.
- التثبت من تسديد الأموال المحصلة إلى صناديق الخزينة، ضمن المهل المحددة.
- التدقيق المؤخر، وبطريقة الاستقصاء، في براءات الذمة، والتثبت من إعطائها بصورة قانونية.
- مراقبة الإجراءات المتخذة للحيلولة دون سقوط الضرائب والرسوم بعامل مرور الزمن.
- تدقيق الجداول الإسمية ببقايا الضرائب والرسوم المدورة للسنة التالية، قبل إيداعها ديوان المحاسبة.
- تقديم الاقتراحات المتعلقة بتنسيق أعمال الموظفين المولجين بالتحصيل، وبالإجراءات الآيلة إلى رفع مستوى الجباية، وتوحيد الأساليب المعتمدة بهذا الشأن.
- تنظيم تقرير سنوي تُبيَّنُ فيه نتائج الجباية خلال السنة المنصرمة.

ثانياً: الرقابة على النفقات

أعطى قانون المحاسبة العمومية وزارة المالية دوراً مميزاً في الرقابة على تنفيذ النفقات، بدءاً من المباشرة بعقد النفقة، وحتى دفعها، فلها حق الرقابة على عقد النفقة الذي تتولاه وزارات الدولة وإداراتها، ولها حق الرقابة على انطباق معاملات النفقات على القوانين والأنظمة المالية، في مرحلة صرف النفقة، ولها حق الرقابة ـ وإن كانت شكلية ـ في مرحلة الدفع.

وقد سبق وتناولنا بالبحث مهام الرقابة التي تتولاها مديرية الصرفيات. وعليه، فإننا نقتصر بالبحث، هنا، على مهام الرقابة على عقد النفقة.

١ ـ الجهة التي تتولى الرقابة على عقد النفقة

ـ نصت المادة ٥٦ من قانون المحاسبة العمومية على أن الوزير المختص هو الذي يتولى عقد النفقة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. وبموازاة ذلك، فإنه لا يمكن إيلاء حق الرقابة على عقد النفقة إلى من هو دون الوزير؛ وعليه، فقد، نصت المادة ٦٤ من قانون المحاسبة العمومية على أن الرقابة على عقد النفقة، تتم باسم وزير المالية. ويتولاها مدير الموازنة ومراقبة النفقات، بصفة مراقب مركزي للنفقات، ومراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي.

٢ ـ الغاية من الرقابة على عقد النفقة

تتمثل الغاية من الرقابة على عقد النفقة بالأمرين التاليين:

ـ توفر اعتماد النفقة، وصحة تنسيبها.

ـ انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة النافذة، إلاّ إذا كانت خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية؛ فلا تدقق، عندئذ، إلاّ من الناحية المالية.

٣ ـ نطاق الرقابة على عقد النفقة وأصولها

ـ تقدم الوحدة الإدارية، في الوزارة أو الإدارة المعنية، التي ترغب في عقد النفقة، إلى المرجع الصالح لعقدها، طلباً خطياً بذلك، تبين فيه عناصر النفقة، وقيمتها الإجمالية، والأسباب التي تبررها.

ـ إذا وافق هذا المرجع على مبدأ العقد، أحال الطلب إلى محاسب الإدارة الذي عليه أن يتثبت من توفر الاعتماد، وانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة النافذة، وعندئذ يوقع طلب حجز الاعتماد، ويحيل المعاملة إلى مراقب عقد النفقات، على اعتبار أن كل معاملة تؤول إلى عقد نفقة، يجب أن تقترن، قبل توقيعها من المرجع الصالح، بتأشير مراقب عقد النفقات.

ـ يؤشر المراقب على طلب حجز الاعتماد، على المعاملة، ويعيدها، إلى مصدرها، في خلال خمسة أيام، على الأكثر، من تاريخ ورودها إليه. وإذا انقضت هذه المهلة،

دون أن يبت بها، جاز للإدارة المختصة استعادة المعاملة، وتنفيذها على مسؤوليته؛ إلاّ إذا احتاج المراقب إلى إيضاحات، فيعطى مهلة خمسة أيام إضافية، من تاريخ ورود الإيضاحات إليه.

وإذا كانت المعاملة تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، أرسلها المراقب إليه، قبل التأشير، مقرونة بمطالعته.

- تأشير المراقب على نوعين:
  - كلي، ويشمل قيمة النفقة المطلوب عقدها بكاملها.
  - جزئي، ويقتصر على قسم من النفقة المطلوب عقدها.

- في حال التأشير الجزئي، أو في حال رفض التأشير، يتوجب على المراقب أن يعلل أسباب قراره، وأن يعرض المعاملة على مراقب عقد النفقات المركزي، فإذا لم يوافقه الرأي، فعلى المراقب أن يتقيد برأي المراقب المركزي، وإذا وافقه الرأي عرضت المعاملة على وزير المالية، فإذا لم يوافق الوزير على رأيهما، فعلى المراقب والمراقب المركزي التقيد برأي وزير المالية، وإذا وافقهما الرأي حق للوزير المختص أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت به.

وتتبع الإجراءات ذاتها، بالنسبة إلى المعاملات التي تخضع لتأشير مراقب عقد النفقات المركزي، إذ عليه أن يلتزم برأي وزير المالية، إذا خالفه الرأي، وإذا وافقه الرأي، كان للوزير المختص أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت به. غير أنه لا يجوز لمجلس الوزراء أن يوافق على عقد نفقة رفض المراقب التأشير عليها، بسبب عدم وجود اعتماد كاف لها.

- إذا جاء التأشير بالموافقة عرض محاسب الإدارة المعاملة على توقيع المرجع الصالح للعقد.
- يعتبر تأشير المراقب على طلب حجز الاعتماد، بمثابة تأشير على المعاملة، في ما خص:
  - النفقات التي تعقد بموجب بيان أو فاتورة.

- أوامر سفر الموظفين.

- تدرج الموظفين.

- وبصورة عامة، النفقات التي حجز لها اعتماد إجمالي، من مثل رواتب الموظفين ونفقاتهم، وغيرها من النفقات الدائمة.

ـ تخرج عن نطاق الرقابة على عقد النفقة النفقات السرية، والنفقات التي تقضي بها المحاكم على الدولة، لأنها لا تعقد بالطريقة الإدارية المعروفة.

٤ ـ النتائج المترتبة على مخالفة تأشير مراتب عقد النفقات

يعتبر تأشير مراقب عقد النفقات، وما تتضمنه من دلالة على وجود الاعتماد، وصحة تنسيبه، وانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة، من الأمور الجوهرية في معاملات تنفيذ النفقات، ويترتب على مخالفة التأشير ما يلي:

ـ الملاحقة أمام ديوان المحاسبة والتعرض للعقوبة المنصوص عليها في قانون تنظيم الديوان، سواء تم عقد النفقة دون الحصول على التأشير، أو عدم التقيد برفض التأشير.

ـ إذا عقدت نفقة قبل الحصول على التأشير، وكان يقابلها اعتماد، صرفت على سبيل التسوية، على أن يلاحق المسؤولون أمام ديوان المحاسبة.

ـ الوزير مسؤول شخصياً، على أمواله الخاصة، عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته، مع علمه بهذا التجاوز. مع الإشارة إلى أن هذا النص غير قابل للتطبيق عملياً. ولا يبقى على الوزير سوى مسؤولية سياسية نادرة التطبيق أيضاً.

غير أن مسؤولية الوزير، في مثل هذه الحالة، لا تحول دون ملاحقة الموظفين الذين تدخلوا بعقد النفقة، وتصفيتها، وصرفها، أمام ديوان المحاسبة.

ـ على مراقب عقد النفقات أن يعلم المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بما يحصل، من عقود نفقة قبل الحصول على التأشير، أو بما يتجاوز الاعتمادات المفتوحة.

٥ ـ مسك محاسبة النفقات المعقودة

لكي يتمكن مراقب عقد النفقات من أداء مهامه، في إجراء الرقابة على عقود النفقات، في الإدارة التي أوكلت إليه مهمة العمل لديها، فإنه لابد وأن يمسك محاسبة خاصة، تدعى «محاسبة النفقات المعقودة» تتيح له تَتَبُّعَ استعمال الاعتمادات المفتوحة في موازنة الإدارة المعنية، وتسجيل الحركة الجارية عليها، فيدون الاعتمادات الأساسية والاعتمادات الإضافية عليها، والاعتمادات المدورة، والتنزيلات منها لضبط صافي الاعتمادات الموضوعة بتصرف الإدارة، ويسجل ما جرى من عقود على هذه الاعتمادات، موزعة بحسب الباب، والفصول، والبنود، والفقرات، والنبذات، مما يتيح له إجراء الرقابة على مشاريع عقود النفقة التي تعرض عليه، بدقة وسهولة.

٦ ـ المهمة الاستشارية لمراقب عقد النفقات

نصت المادة ٧١ من قانون المحاسبة العمومية على أنه «يمكن للإدارة المختصة أن تأخذ رأي المراقب لديها، في قضاياها المالية، وخصوصاً في مشروع الموازنة، وطلبات الاعتمادات الإضافية التي تقدمها».

البند الثاني: الرقابة الإدارية المتخصصة

رقابة التفتيش المالي

أولاً: إنشاء التفتيش المالي

١ ـ كان التفتيش المالي، في لبنان، وحتى العام ١٩٥٩، مصلحة من ضمن ملاك وزارة المالية. أما صلاحياته فقد كانت تشمل جميع الإدارات العامة، من الناحية المالية، وكان يمارس هذه الصلاحيات بطلب من وزير المالية، أو من المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، بواسطة وزير المالية.

وكان على رئيس مصلحة التفتيش المالي أن يرفع تقارير المفتش، إلى النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مباشرة، حيث يجري التدقيق فيها، وترسل، مع اقتراحات المدعي العام لدى الديوان، إلى وزير المالية، أو إلى المراجع التي يعود لها اتخاذ التدابير الإدارية، أو القضائية، المقتضاة بحق الموظفين المسؤولين[1].

٢ ـ في نطاق الإصلاح الإداري الشامل الذي تناول مجمل الأوضاع الإدارية والمالية والتنظيمية والقضائية في لبنان، فقد صدر المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ الذي أنشئ بموجبه، لدى رئاسة الوزارة، تفتيش مركزي، وصدر المرسوم رقم ٢٤٦٠ تاريخ ١٩٥٩/١١/٩ المتعلق بتنظيم التفتيش المركزي. وقد نصت المادة ٨ من هذا المرسوم التنظيمي على تأليف إدارة التفتيش المركزي من مفتشيات عامة، من بينها، المفتشية العامة المالية.

٣ ـ وهكذا انفصل التفتيش المالي عن وزارة المالية، وأصبح وحدة إدارية من ضمن تفتيش مركزي مستقل، مرتبط برئاسة الوزارة، وأعطي من الضمانات ما يجعله يمارس صلاحياته بمنأى، من حيث المبدأ، عن الضغوطات والمؤثرات السياسية. فقد أعطى القانون رئيس هيئة التفتيش المركزي تفويضاً دائماً لكي يمارس، ضمن التفتيش المركزي، الصلاحيات المالية والإدارية التي تنيطها القوانين والأنظمة بالوزير، باستثناء الصلاحيات الدستورية.

ثانياً: نطاق رقابة التفتيش المالي

نصت المادة الأولى من قانون إنشاء التفتيش المركزي أن صلاحياته ـ ومن ضمنه التفتيش المالي ـ تشمل جميع الإدارات العمومية، والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة، والبلديات* والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح،

---

(١) د. عواضة ـ د. قطيش المالية العامة ـ مرجع سابق ص ٢٢٦.

* نصت المادة ١٣٧ من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ على ما يلي «خلافاً لكل نص آخر، لا تخضع أعمال السلطتين التقريرية والتنفيذية، في البلديات، لرقابة التفتيش المركزي».

بصفة دائمة أو موقتة، من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، وذلك ضمن القوانين التي يخضعون لها.

ويمكن للحكومة، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، أن تخضع لسلطة التفتيش المركزي، بصورة دائمة أو طارئة، سائر المؤسسات الخاضعة لمراقبة ديوان المحاسبة.

غير أن نطاق الرقابة التي يمارسها التفتيش المالي هو أوسع من نطاق الرقابة التي تمارسها سائر المتفتشيات العامة في التفتيش المركزي. فهي تشمل بالإضافة إلى ما ذكر، القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام من الناحية المالية فقط، وضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة.

ثالثاً: مهام التفتيش المالي

يتولى التفتيش المالي مهام المراقبة من الوجهة المالية، على الإدارات والمؤسسات العامة الخاضعة لرقابته. ويؤدي هذه المهمة بصورة خاصة، بأن يدقق في ما يلي:

ـ كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية، ومنها طرح الضرائب والرسوم، وسائر الواردات وتحصيلها، ودفع النفقات وإدارة الأموال العمومية، وهو بذلك يراقب كيفية تحقق الواردات، وتصفيتها، وجبايتها وتوريدها إلى صناديق الخزينة، كما يراقب جميع مراحل تنفيذ النفقات من عقد وتصفية وصرف ودفع، وذلك بالاطلاع على المستندات العائدة لهذه العمليات.

ـ كيفية حفظ الأموال العمومية، وضبط حساباتها.

ـ كيفية قيام جميع الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية، بأعمالهم. وهو بذلك يراقب، ليس عمليات تنفيذ الموازنة وحسب، وإنما يراقب، بالإضافة إلى ذلك، عمليات الخزينة التي تجري خارج نطاق الموازنة.

ـ ويشترك التفتيش المالي في كل تفتيش آخر (من إداري، أو هندسي، أو صحي واجتماعي وزراعي، أو تربوي) يمكن أن تكون له نتائج مالية.

رابعاً: كيفية أجراء التفتيش

١ ـ تكاليف التفتيش

ـ يجري التفتيش وفقاً لبرامج سنوية واستثنائية وبناء على تكاليف خاصة:

توضع البرامج في شهر كانون الأول من كل سنة، بعد استشارة الإدارات والمؤسسات العامة المختصة. ويجب أن تؤمن هذه البرامج تفتيش جميع الإدارات والمؤسسات العامة مرة في السنة على الأقل.

غير أن هذا النص لم يطبق، ولاسيما لجهة تأمين التفتيش «مرة في السنة على الأقل» للإدارات والمؤسسات العامة، لعدد من الأسباب، من بينها عدم توافر العدد الكافي من المفتشين للقيام بهذه المهمة، فضلاً عن طغيان التكاليف الخاصة على البرامج السنوية.

توضع البرامج الاستثنائية كلما دعت الحاجة لذلك.

أما التكاليف الخاصة، فتتعلق بمواضيع محددة، بناء على شكوى، أو إخبار، أو خبر؛ وعلى رئيس التفتيش المركزي أن يعطي التكاليف الخاصة الأولوية على برامج التفتيش السنوية. وتعددت أوصاف الأولوية، فمرة تصدر التكاليف بصفة عاجل، أو عاجل جداً، ومرة تصدر بصفة أولوية، وأولوية فورية وأولوية مطلقة*. نظراً لموضوع التكليف، وأهميته، وخطورته؛ أو لأهمية الجهة التي طلبت إجراءه. وهكذا طغت التكاليف الخاصة على البرامج السنوية.

٢ ـ الجهة صاحبة الصلاحية في إصدار التكاليف

- ان رئيس التفتيش المركزي هو الذي يضع برامج التفتيش السنوية والاستثنائية، بعد استشارة الإدارات المعنية، وبالتنسيق مع المفتش العام المختص (المالي).
- أما التكاليف الخاصة فتصدر:

* كان لتعدد هذه الأوصاف للتكاليف الخاصة، ولكثرة استعمالها؛ بمبرر أحياناً، وبدون مبرر أحياناً أخرى، الأثر في التباس مدلولاتها، من جهة، وعدم العمل بمقتضاها، من جهة أخرى. لاسيما عندما تحال إلى المفتش نفسه عدة تكاليف تحمل الصفة نفسها، كأن تحال إليه ثلاثة تكاليف بصفة أولوية فورية، مثلاً، فأيها له الأولوية على التكاليف الأخرى؟.

- عن رئيس التفتيش المركزي، في جميع الحالات.
- عن رئيس مجلس الخدمة المدنية إذا كان الأمر يتعلق بأحد الموظفين.
- عن رئيس ديوان المحاسبة، أو المدعي العام لدى الديوان، إذا كان الأمر يتعلق بتفتيش مالي،
- عن الوزير، أو المدير العام، ضمن نطاق الإدارة التابعة له.

خامساً: اختصاصات المفتشين

١ ـ يتمتع المفتش بجميع الصلاحيات اللازمة لإجراء التفتيش الذي يقوم به، وهو لا يتلقى أية تعليمات أو توجيهات، في شأن سير هذا التفتيش، إلا من رؤسائه، وهو يثابر على التفتيش الذي شرع فيه إلى أن يستكمله. وفي ذلك ضمانة لعدم سحب التكليف الذي أحيل إليه للتفتيش بشأنه، وإحالته إلى غيره.

٢ ـ يطلع المفتش على جميع المستندات، والسجلات، والقيود، والأوراق، في الدوائر التي يتولى تفتيشها، ويأخذ صوراً عنها، إذا شاء، ويتفقد أحوال الأشغال، والآليات، والعنابر، والمستودعات، وبصورة عامة جميع ما يدخل في اختصاص الدائرة التي يجري فيها التفتيش.

وأعطي المفتش حق مصادرة المستندات، والوثائق، والأوراق، والسجلات، التي هي في حوزة العاملين في مؤسسة كهرباء لبنان، إذا انطوت على جرم جزائي، وذلك بعد استطلاع رأي مدير عام المؤسسة.

٣ ـ يحق للمفتش أن يمارس التفتيش في الأمور التي ترتدي طابعاً سرياً، ولا يأخذ صوراً عن المستندات المتعلقة بها، إلا بتفويض خاص من رئيس الوزراء، بعد موافقة الوزير المختص.

٤ ـ يحق للمفتش أن يستجوب الموظفين ويطرح الأسئلة عليهم، وأن يدعو من يرى ضرورة دعوته منهم لاستماع شهادته. ويرتكب مخالفة تأديبية الموظف الذي يرفض تلبية الدعوة، أو يعرقل أعمال التفتيش. حيث يمكن للمفتش، عندئذ، أن ينظم

تقريراً بشأنه، يرفعه إلى رئيس الإدارة التي ينتمي إليها الموظف، مقترحاً ما يرتئي من التدابير بحقه. وعلى الإدارة المختصة أن تبت في الأمر، خلال أربع وعشرين ساعة من تسلمها التقرير.

كما يحق للمفتش أن يستمع إلى الأفراد، وإن كانوا غير موظفين، إذا كان من شأن ذلك ما يفيد في تزويده بالمعلومات اللازمة، حول موضوع التفتيش.

وتوجه الدعوة إلى الموظفين والأفراد بالطرق الإدارية.

٥ ـ يحق للمفتش أن يكلف الموظفين العمل خارج ساعات الدوام الرسمي، وأن يوقف منح الإجازات أثناء التفتيش، وأن يتخذ جميع التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق؛ ومنها، توقيف الموظفين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل موقتاً، على أن يُعلم بهذا التدبير، خلال أربع وعشرين ساعة، الوزير المختص ليبت في الأمر، ورئيس إدارة التفتيش المركزي ليأخذ علماً به.

٦ ـ يحق للمفتش أن يخابر مختلف الإدارات العامة مباشرة، للحصول على المعلومات والمستندات التي يحتاج إليها، وله أن يستعين بقوى الأمن عند الاقتضاء، كما يحق له أن يجمع من المؤسسات الخاصة، والأفراد، المعلومات الشفهية والخطية التي يقدر أنها تسهل مهمته.

٧ ـ يحق للمفتش أن يستعين بالخبراء في الأمور التي تتوقف معرفتها، والكشف عن حقيقتها، إلى خبرة فنية، على أن يوافق رئيس إدارة التفتيش المركزي على ذلك، وأن يتولى تكليف الخبراء بنفسه. وأن يحدد تعويضاتهم، عند الاقتضاء، ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة.

٨ ـ ينظم المفتش محضراً باستجواب الموظفين، وإفادة الأفراد، ويتلى المحضر على صاحب العلاقة لتوقيعه، فإذا امتنع أشير إلى ذلك في المحضر. ويوقع المفتش المحضر مع الكاتب إذا وجد.

كما يمكن للمفتش أن ينظم محضراً تمهيدياً، في النقاط الهامة التي تظهر له أثناء مهمته، يرفعه فوراً إلى رئيس التفتيش المركزي، بواسطة المفتش العام، لعرضه، بصورة مستعجلة على هيئة التفتيش.

وإذا ظهر للمفتش أن ثمة مخالفة تشكل جرماً جزائياً، حق له اقتراح ملاحقة الموظف المسؤول أمام القضاء، بدون انتظار نهاية التفتيش، على أن يُراعى في ذلك حقُ الدفاع عن النفس.

سادساً: واجبات المفتشين

١ ـ يلزم المفتش بالمحافظة على سرية التحقيق، ولا يجوز أن يطلع على سيره ونتائجه، إلاّ الوزراء المختصين، ورئيس إدارة التفتيش المركزي، ورئيس مجلس الخدمة المدنية، ورئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى الديوان، إذا كان الأمر يتعلق بقضايا مالية.

٢ ـ يتوجب على المفتش أن يتصل، فور مباشرة التفتيش، بالرئيس المسؤول في الإدارة التي ينوي تفتيشها، وأن يبرز هويته المسلكية، وصورة عن التكليف الذي يحمله من رئيس إدارة التفتيش المركزي.

٣ ـ لا يحق للمفتش أن يعطي الموظفين الذين يتولى التحقيق معهم، أو الاستماع إلى إفادتهم، أي أمر أو توجيه، في طريقة قيامهم بأعمالهم العادية.

غير أنه يحق للمفتش أن يقترح، في تقريره، ما يراه مناسباً، حول مختلف القضايا ذات الصلة المباشرة، وغير المباشرة، بموضوع التفتيش، سواء تعلق ذلك بالنصوص القانونية أو التنظيمية، أو بأساليب العمل في الإدارة، وسوى ذلك من أمور، من شأنها أن تؤدي إلى تحسين أداء الإدارة لمهامها، وتخفيف الأعباء عن الخزينة، والمواطنين، على السواء. ويرفع المفتش العام المالي هذه الاقتراحات، مشفوعة بمطالعته، إلى هيئة التفتيش المركزي التي يعود لها أمر إصدار التوصيات، والتعاليم، والتوجيهات، إلى الإدارة المعنية.

سابعاً: تقارير المفتشين

١ ـ نصت المادة ١٨ من قانون إنشاء التفتيش المركزي أن على المفتش أن يقدم إلى رئيس إدارة التفتيش المركزي، بواسطة المفتش العام، تقارير أسبوعية عن المهام

التي كلف بها، وأن يقدم، بالطريقة نفسها تقريره النهائي واقتراحاته، في مهلة شهر على الأكثر، ولا يجوز تمديد هذه المهلة إلا بإذن خاص من رئيس إدارة التفتيش المركزي، على أن لا تتجاوز المهلة الجديدة شهراً آخر*.

٢ ـ يختم المفتش مهمته بتقرير يحوي عرضاً عاماً لمختلف مراحل التفتيش، ووصفاً موجزاً لسير العمل في الإدارة التي تناولها. ويورد المفتش في تقريره المشاهدات، والمخالفات، التي لاحظها، ونتيجة التدقيقات التي أجراها، مع المقترحات اللازمة.

وإذا انحصرت المهمة في أمر معين، يقتصر تقرير المفتش على ما يتعلق بهذا الأمر، وللمفتش العام أن يعيد إلى المفتش تقريره، إذا وجد فيه نقصاً يجب اكماله، أو خطأ يجب تداركه. ويطلب إليه التوسع في التحقيق، حول مسائل، يراها المفتش العام ضرورية، للإحاطة بجميع جوانب القضية، موضوع التفتيش.

٣ ـ إذا تضمن تقرير المفتش اقتراحاً بمؤاخذة أحد الموظفين، وجب على المفتش العام أن يبلغ هذا الموظف التقرير أو خلاصة عنه ـ دون الاقتراحات التي تضمنها التقرير ـ لبيان دفاعه الخطي خلال أسبوع، على الأقل، من تاريخ التبليغ.

وتخفض هذه المدة إلى ثلاثة أيام، يمكن تجديدها ثلاثة أخرى، بقرار معلل من المفتش العام، إذا اتسم التكليف بالتحقيق، أو التفتيش، من قبل رئيس التفتيش المركزي، بطابع الأولوية أو العجلة.

وفي جميع الحالات، إذا كان الموظف المؤاخذ سبق أن أعطى إفادة خطية أثناء التحقيق، أو التفتيش، معترفاً بما نسب إليه، أو صدرت عنه وثيقة، أو علم بوجود

---

* لم يعمل بهذا النص لعدم إمكانية تطبيقه عملياً، حيث أن طبيعة عمل التفتيش، وتعقيداته، وإشكالات التعامل مع الإدارة التي تخضع للتفتيش، وسوى ذلك من أمور، حالت دون تطبيقه. وعليه فإننا نقترح إلغاءه، أو تعديله، بما يتناسب مع واقع الحال، علماً بأنه قد مضى قرابة خمسة وأربعين عاماً عليه دون تطبيق.

وثيقة صادرة عن غيره، ولم يعترض عليها، وكانت تثبت الواقعة، موضوع المؤاخذة، بما لا يدع مجالاً للشك، أو التأويل، من قبل المفتش العام، كان لهذا الأخير أن يعدل عن إبلاغ الموظف هذه المآخذ، لتلافي تكرار الإجابة عليها من جديد.

٤ ـ يرفع المفتش العام تقارير التفتيش، مع الملف، إلى رئيس إدارة التفتيش المركزي، مذيلة باقتراحاته الصريحة التي قد تتوافق مع اقتراحات المفتش، أو تختلف عنها.

ويبلغ رئيس إدارة التفتيش المركزي نسخة عن كل من تقارير المفتشين الماليين، ومطالعات المفتش العام المالي، إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، للتدقيق فيها، وإعادتها مع مطالعته، لتضم إلى الملف قبل عرضه على هيئة التفتيش المركزي. واتخاذ القرارات بشأنه.

ثامناً: نتائج التفتيش

١ ـ يتولى رئيس إدارة التفتيش المركزي دراسة تقارير المفتشين التي تحال إليه، ويساعده في ذلك «الجهاز المعاون» الذي يتألف من عدد من المفتشين، يلحقون به، لدراسة القضايا العائدة لأعمال التفتيش. ويضع مطالعته مع اقتراحاته، ويرفع الملف كاملاً إلى هيئة التفتيش المركزي التي تتألف منه ومن المفتش العام المالي، والمفتش العام التربوي*.

٢ ـ تتداول هيئة التفتيش المركزي بالملف، والتقارير، والمطالعات، والاقتراحات، المقدمة؛ وتتخذ، في ضوئها، القرارات والتوصيات المناسبة. ولها أن تتخذ مباشرة جميع العقوبات التأديبية، من الدرجة الأولى (التأنيب، حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر) والعقوبتين الأولى والثانية من الدرجة الثانية (تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً، التوقيف عن العمل بدون راتب

---

* كانت هيئة التفتيش المركزي تتألف من رئيس إدارة التفتيش المركزي ومن رئيس إدارة الأبحاث والتوجيه، وأقدم المفتشين العامين رتبة. وبموجب التعديل الأخير، الصادر بالقانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩، فقد جرى نقل إدارة الأبحاث والتوجيه إلى مجلس الخدمة المدنية، وباتت هيئة التفتيش المركزي تتألف على النحو المبين أعلاه.

لمدة لا تتجاوز ستة أشهر)، وذلك بحق الموظفين الدائمين؛ أما بالنسبة إلى الموظفين الموقتين، والمتعاقدين، والمستخدمين، والأجراء، فتفرض عليهم مباشرة العقوبات المنصوص عليها في أنظمتهم الخاصة بهم؛ وليس لها أن تفرض عليهم، كما هو الحال بالنسبة إلى الموظفين الدائمين، عقوبات إنزال الدرجة وإنزال الرتبة، والصرف من الخدمة، والعزل. وتطبق الأصول ذاتها بالنسبة إلى الموظفين الدائمين، والموقتين، والمتعاقدين، والمستخدمين، والأجراء، في المؤسسات العامة، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها.

أما بالنسبة إلى موظفي الفئة الأولى، في الإدارات أو المؤسسات العامة، فلا يحق للهيئة أن تتخذ بحقهم مباشرة، سوى عقوبات الدرجة الأولى.

٣ ـ لهيئة التفتيش المركزي، بعد فرض العقوبات التأديبية المقتضاة، أن تحيل المسؤول على المجلس التأديبي المختص، وأن تقرر إحالته أمام ديوان المحاسبة، وأن تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحقته جزائياً. ولا يتوجب لهذه الإحالة أو الملاحقة أخذ موافقة السلطة الإدارية، خلافاً لأحكام المادة ٦١ من نظام الموظفين التي تنص، في الفقرة الثانية منها، على عدم جواز ملاحقة الموظف بجرم ناشئ عن الوظيفة إلا بناء على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها.

ولا يكون لقرارات السلطات الثلاث المذكورة (مجلس التأديب، ديوان المحاسبة، القضاء الجزائي) أو لأحكامها، أي تأثير على قرارات الهيئة*.

---

* يثار، في هذا المجال، إشكال التعارض بين قرار الإدانة من قبل هيئة التفتيش المركزي، وقرار التبرئة، من قبل مجلس التأديب. وفي ظننا أن قرار الإدانة يبقى قائماً، من حيث المبدأ، إلا إذا كان قرار التبرئة مستنداً إلى انتفاء حصول الجرم الإداري، أو أن فاعله هو غير الموظف المعني؛ وعندئذ، يمكن طلب إعادة النظر، بقرار الهيئة، بسبب ظهور واقعة جديدة، هي قرار مجلس التأديب بالمستندات التي بني عليها.

أما إشكال تراكم العقوبات المسلكية فيما لو صدرت قرارات إدانة من مراجع مختلفة، فإن الفقرة السادسة من المادة ١٩ من قانون إنشاء التفتيش المركزي نصت على أنه «عندما تفرض على المخالف نفسه، في القضية ذاتها، عدة عقوبات تأديبية، من مراجع مختلفة، تطبق في هذه الحالة، خلافاً لأي نص آخر، العقوبة الأشد.

٤ ـ تبلغ قرارات هيئة التفتيش بالمعاقبة إلى الإدارات، وإلى المراجع المعنية، للتنفيذ، وإلى مجلس الخدمة المدنية، وإلى صاحب العلاقة.

تبلغ باقي القرارات، عند الاقتضاء، إلى الوزير، أو رئيس الإدارة المختصة، وإلى مجلس الخدمة المدنية، كما تبلغ إلى ديوان المحاسبة وإلى المدعي العام لديه، إذ كان الأمر يتعلق بقضايا مالية.

وللهيئة أن تنشر القرارات المذكورة في الصحف، مع الإشارة إلى أسماء الموظفين والمستخدمين والأجراء المسؤولين.

٥ ـ يؤمن رئيس التفتيش المركزي تنفيذ قرارات الهيئة، أو يلاحق تنفيذها، حسب مقتضى الحال. وعلى جميع الإدارات العامة أن تعلم الرئيس عن الإجراءات التي اتخذتها في سبيل تنفيذ هذه القرارات.

تاسعاً: طرق المراجعة بشأن قرارات التفتيش.

تخضع القرارات التي تصدرها هيئة التفتيش المركزي مباشرة، لطريقتين من طرق المراجعة هما: طلب الاعتراض أو إعادة النظر، وطلب النقض.

١ ـ الاعتراض، أو إعادة النظر

ـ يمكن الاعتراض، أو طلب إعادة النظر بالقرارات التي تصدرها الهيئة مباشرة، من قبل صاحب العلاقة، وذلك أمام الهيئة نفسها.

ولا يمكن تقديم مثل هذا الطلب إلاّ إذا تبين وجود خطأ مادي، أو إغفال، أو إذا ظهرت مستندات أو وقائع جديدة، من شأنها تبديل وجهة القرار.

ـ يقدم الاعتراض، أو طلب إعادة النظر، دون مراعاة التسلسل الإداري، إلى ديوان التفتيش المركزي؛ إما مباشرة مقابل إيصال، وإما بواسطة البريد المضمون، مع إشعار بالاستلام، وذلك ضمن مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة، تحت طائلة الرد.

ـ إن القرارات التي تصدرها الهيئة، بنتيجة الاعتراض لديها، تعتبر نافذة ونهائية، ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة.

٢ ـ النقض

ـ يمكن طلب النقض بقرارات هيئة التفتيش المركزي، أمام مجلس الشورى، في خلال مهلة ثلاثين يوماً، من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة.

ولا يمكن تقديم مثل هذا الطلب، إلاّ بداعي عدم الصلاحية، أو مخالفة الأصول الإجرائية، باستثناء ما يتعلق منها بالمهل، أو مخالفة القوانين.

ـ إذا نقض مجلس الشورى قرار الهيئة، أعاد ملف القضية إلى رئيس التفتيش المركزي، فتنظر الهيئة مجدداً بالقضية، في ضوء قرار المجلس، ويعتبر قرارها، عند ذلك، نهائياً، ولا يقبل أي طريق من طرق المراجعة.

٣ ـ مفاعيل طلبات الاعتراض أو إعادة النظر، والنقض

بالإضافة إلى ما تسفر عنها طلبات الاعتراض أو إعادة النظر، والنقض، من نتائج، على الوجه المبين آنفاً، فإن تقديم هذه الطلبات لا يحول دون تنفيذ قرارات الهيئة*.

* نرى من المستحسن استئخار التنفيذ، ريثما تصدر نتائج طلبات المراجعة بشأن قرارات هيئة التفتيش، تلافياً لمحاذير الرجوع عنها، إذا قبلت طلبات الاعتراض أو إعادة النظر، أو تم نقضها من قبل مجلس الشورى، فأثر ذلك على القرارات النهائية التي تصدر بعد ذلك.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية

تمهيد

إن العمليات المالية الجارية في نطاق تنفيذ الموازنة، أو خارجها، يمكن أن تكون عرضة لمخالفات قانونية، بل انها يمكن أن تكون موضوع إختلاس. ومن هنا، فقد برزت الحاجـــة بصورة مبكرة لإجراء الرقابة على هذه العمليات للتأكد من مراعاة قواعد القوانين والأنظمة، في مراحل التنفيذ الإداري والحسابي لها. فضلا عن التأكد من إحترام حدود الإجازة التي أعطتها السلطة التشريعية للحكومة في نطاق تنفيذ الموازنة.

فالرقابة المالية أمر تقتضيه ضرورة التأكد من حسن التنفيذ الإداري والمالي للمرافق العامـــة، وهي كذلك أمر تقتضيه الضرورة من الناحية السياسية. فالموازنة تتمثل بمجموعة من الإجازات القانونية التي أعطتها السلطة التشريعية للحكومة. ولكي يكون لهذه الإجازات، من خلال التصويت على الموازنة وإقرارها، من معنى، فإنه يجب أن توجد آلية رقابة معينة حتى تفرض على الحكومة، وعلى سائر الهيئات التنفيذية الأخرى، إحترام تلك الإجازات، وعدم الخروج عليها[1].

ومآل ذلك هو التأكد من حسن التنفيذ، وعدم تجاوز الإعتمادات المرصدة، والتثبت من صحة تحصيل الواردات المحققة، وتجنب التبذير، وإنفاق الإعتمادات وفقا للأصول، وفي الغايات التي فتحت من أجلها.

وتلك الرقابة المالية يجب أن تمارسها، في الأصل، السلطة التشريعية، صاحبة الإجازة بالجباية والإنفاق، ضمن حدود معينة رسمتها للحكومة في قانون الموازنة، وذلك حتى تتأكد من إحترام الحكومة لهذه الإجازة، وعدم خروجها عليها، وحسن تنفيذها لها.

---

(١) L. Philip. op. cit.

إلا أن ممارسة مهمة كهذه تستوجب إختصاصا وتفرغا لا يتوفران، على الغالب، في السلطة التشريعية، كما تستوجب حياداً وتجرداً لا يتوفران، حكماً، إلا في هيئات لا تتأثر بالنزعات والتيارات السياسية.

ومن جهة أخرى، فإن إناطة مهمة هذه الرقابة بالحكومة أمر لا يتوافق مع طبيعة المهمة نفسها. فالحكومة، والأجهزة الإدارية التي تعمل بأمرتها، وتحت إشرافها، هي بالذات موضوع الرقابة، فلا يصح أن تكون، والحالة هذه، المراقِب والمراقَب، فتتعطل الرقابة قبل أن تبدأ.

ولكي تكون السلطة المركزية مطمئنة إلى قانونية إستعمال الأموال العمومية، فإن الأمر يقتضيها أن تخضع الإداريين والمحاسبين الذين يتولون هذه المهمة، لرقابة دقيقة تتولاها هيئة مستقلة عن الحكومة، وعن البرلمان معا[1].

ويتنازع تنظيم هيئات الرقابة المالية في الدول المختلفة إتجاهان:

الإتجاه الأول، ويوجد، بصفة خاصة، في الدول اللاتينية، ويعمد إلى تنظيمها تنظيما قضائيا، وتعتبر محكمة الحسابات الفرنسية- La Cour des Comptes، أو ديوان المحاسبة بتعبير القانون اللبناني، خير مثال للتنظيم القضائي لهيئات الرقابة المالية.

وديوان المحاسبة الفرنسي مؤسسة قضائية قديمة، أنشئ بقرار من نابليون الأول بتاريخ ١٨٠٧/٩/١٦، و إن كانت جذوره التاريخية الأولى ترقى إلى أوائل القرن الثالث عشر، في عهد الملك سان لويس الذي أنشأ غرفة للحسابات في باريس «مستقلة عن البلاط»[2].

---

(١) Edgard-Allix, -Traité élémentaire de sciences des finances et de législation financière - Rousseau et Cie Editeurs - Paris - 1931 , p. 410

(٢) Jacques - Magnet, -La Cour des comptes - Berger - Levrault 3e éd. 1986 - p. 33

على أن ديوان المحاسبة هذا، حظي بالنص عليه، لاحقا، في صلب الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦. ثم نقلت هذه الأحكام إلى الدستور العام ١٩٥٨.

ومن هذه النصوص التشريعية، إستقى المشترع اللبناني الكثير من أحكام تنظيم ديوان المحاسبة، وصلاحياته.

والإتجاه الثاني، ويوجد على الأخص في الدول الأنكلو سكسونية، وهو يأخذ بالتنظيم الإداري لهيئة الرقابة المالية، فيعطيها شكل الإدارة العامة. وإن كان المشترع يخصها بإستقلال يكفل أداءها لرسالتها. فهي مجرد إدارة للمحاسبة والرقابة، يتولى أمرها موظف كبير، برتبة وزير، غير قابل للعزل، حتى يكون بمنأى عن سلطان الحكومة، وتأثيرها.

وخير مثال على ذلك " إدارة المحاسبة العامة " في إنكلترا، ويرئسها " المراقب المدقق العام" وهو موظف كبير يعينه الملك. ولا يمكن عزله إلا بقرار مشترك من مجلس العموم ومجلس اللوردات.

كما يتولى الرقابة، في الولايات المتحدة الأميركية " مراقب عام " يعينه رئيس الجمهورية لمدة خمس عشرة سنة، ولا يمكن عزله من قبل الكونغرس، إلا في حالات إستثنائية. وهذه الوظيفة وتنظيمها، وصلاحياتها، مستوحاة من التشريع البريطاني[١].

وفي سياق بحثنا حول ديوان المحاسبة في لبنان، كهيئة تتولى الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة، فإننا سنعرض لإنواع الرقابات التي يتولاها والأشخاص الذين تشملهم، والأصول الإجرائية للقيام بها، وطرق المراجعة بشأنها، والنتائج التي تسفر عنها، وما إلى ذلك من أحكام تطال هيئة الديوان والعاملين فيه، والأنظمة التي يخضعون لها والحصانات التي يتمتعون بها.

---

(١) الدكتور محمد حلمي مراد – ديوان المحاسبات في الجمهورية العربية المتحدة – بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية – العدد الثاني – ١٩٦١ – ص ١٤ وما يليها.

البند الأول

في نشوء ديوان المحاسبة وتنظيمه

الفقرة الأولى: في نشوء ديوان المحاسبة

نصت المادة ٨٧ من الدستور اللبناني، الصادر بتاريخ ٢٣ ايار ١٩٢٦، على أنه «سيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات»، وذلك في سياق ما قضت به هذه المادة، من وجوب عرض حسابات الإدارة المالية النهائية، على مجلس النواب، ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية، التي تلي تلك السنة.

١- لم ينشأ «ديوان المحاسبات» إلاّ بعد مرور ما يقرب من خمسة وعشرين عاماعلى صدور ذلك النص الدستوري، ولم يتم إنشاء الديوان آنذاك بإصدار قانون خاص، وإنما تم في إطار قانون المحاسبة العامة، الذي صدر بتاريخ ١٩٥١/١/١٦، حيث أفرد له الباب الثاني من الكتاب الثالث من ذلك القانون.

أ- نصت الفقرة الاولى من المادة ٢٢٣، من القانون المذكور، على أن مهمة ديوان المحاسبة، هي السهر على إدارة الأموال العامة، وذلك بتدقيق وتحرير حسابات الدولة والبلديات، والفصل بصحتها، وقانونية معاملاتها، وبمراقبة الاعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة.

وإذا كان هذا النص لم يأت على ذكر المؤسسات العامة، فلا يعني ذلك أنها استبعدت من رقابة الديوان، فمهمته هي «السهر على إدارة الأموال العامة»، بصورة مطلقة. والأموال العامة، بتعريف المادة الأولى من القانون نفسه، هي «أموال الدولة والبلديات والمؤسسات العامة التي تديرها الدولة والبلديات».

ب ـ لديوان المحاسبة، بمقتضى الفقرة الثانية من المادة ٢٢٣ المذكورة، صفة المحكمة للفصل في صحة حسابات المحاسبين، وإنطباقها على الأنظمة والقوانين، وله صفة المجلس، لإبداء الآراء ودرس التقارير.

فبصفته محكمة، فإنه ينظر، في ما يتعلق بالواردات، في قانونيـة معـاملات تحقـق الضرائب والرسوم وغيرها من الواردات العامة، وفي قانونية تسليم جـداول التحصـيل الى الموظفين المكلفين بالجباية، وفي صحة التحصيلات، وإبراء ذمة المسؤولين عنها، وينظر، في ما يتعلق بالنفقات، في صحة الأوراق المثبتة لها، وفي صحة الصـرف فـي وجوهه القانونية، وفي صحة إستعمال المـواد، وإبراء ذمة المحاسبين المسؤولين، كل في ما خصه، وينظر، في ما يتعلق بالحسابـات، في صحة هذه الحسـابات، وإنطباقهـا على القوانين، وإنطباق القيود على الأوراق المثبتة المقدمة (المادة ٢٤١). ولـم تكـن للديوان أية سلطة على الآمرين بالصرف والمصفين (المادة ٢٦١).

وأما بصفته مجلسا إستشارياً، فانه يؤخذ رأي الديوان في الامور التالية:

- بيع أملاك الدولة
- شراء أملاك بإسم الدولة
- ترك بقايا الضرائب المباشرة وفقا للقوانين النافذة
- عقد القروض

وذلـك عمـلاً بـنص المـادة ٢٦٧ مـن قـانون المحاسـبة العامـة الصـادر بتـاريخ ١٩٥١/١/١٦.

٢- وكانت هذه الصلاحيات ضيقة، كما لاحظت ذلك أول هيئة تولت أمر تطبيـق أحكام ذلك القانون، فأعد الديوان، بتـاريخ ١ / ٤ / ١٩٥٢، تقريـراً هـو أقـرب إلـى الدراسة منه إلى التقرير السنوي[1]، حيث تضمن دراسة مقارنـة، شـملت التشـريعات

---

(١) لم يسم هذا التقرير بالتقرير السنوي، وإنما عنون بعبارة " تقريـر مرفـوع إلـى حضـرة صـاحب الفخامة رئيس الجمهورية المعظم من قبل ديوان المحاسبة " وقد أشير في مقدمتـه إلـى أنـه لا يحوي نتائج تحري وتدقيق حسابات مدة معينة، وإنما وضع أثر دراسـة التشـريع الخـاص بـه، على ضوء المقابلة بين التشريع اللبناني والتشريعات المماثلـة، المطبقة في بلاد مختلفة، وخاصة في أوروبا والبلاد العربية. (نشر هذا التقرير في ملحق العدد ١٨ من الجريـدة الرسـمية الصـادر بتاريخ ٣٠ نيسان سنة ١٩٥٢).

المماثلة لدى بلدان اخرى سبقت لبنان في مضمار الرقابة المالية، كإيطاليا، وبلجيكا، وفرنسا.

فصدر بنتيجته، المرسوم الإشتراعي رقم ٩ تاريخ ١٩٥٢/١١/٢١، الذي قضى بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة، وتوسيع صلاحياته، في الرقابتين المسبقة والمؤخرة، توسيعاً إتفقت أسسه مع توصيات المؤتمر الدولي لدواوين المحاسبة، الذي إنعقد لاحقاً، في كوبا عام ١٩٥٣[١].

وقد حددت المادة الأولى من القانون الجديد مهمه الديوان بالسهر على إدارة أموال الدولة، والبلديات، والمؤسسات العامة التي تديرها الدولة، او البلديات، وذلك بمراقبة إستعمال هذه الأموال، وتحريرها، والفصل بصحتها، والبت في المعاملات المتعلقة بواردات الموازنة، ونفقاتها، ومقبوضات الخزينة، ومدفوعاتها، وجوهر المعاملات التي تعود لها.

كما يمكن للديوان بهيئته العامة، بناء على طلب ممثل الحكومة لديه، أن يخضع لرقابته المؤسسات ذات المنفعة العامة، التي للدولة أو للبلديات فيها علاقة مالية؛ عن طريق المساعدة أو المساهمة أو التسليف.

ورقابة الديوان هي ذات صفتين، مسبقة، ومؤخرة.

أ- فالرقابة المسبقة، تتناول ملاءمة عقد النفقة، وإنطباقه على أحكام القوانين والأنظمة المختصة، سواء أكان في الشكل أم كان في الأساس، وهي تطبق في ما يتعلق بالواردات، على معاملات دفاتر الشروط، ومحاضر التلزيم الخاصة بالإيرادات الملزمة، وإستثمار أملاك الدولة والبلديات والمؤسسات العامة، والقوانين أو المراسيم أو القرارات أو الإتفاقيات، التي تتضمن إحداث أو إلغاء مورد من موارد الدولة أو البلديات، أو تعديل معدلاته أو طرق تحققه أو طرق تحصيله.

---

(١) التقرير السنوي العام لديوان المحاسبة الموضوع بتاريخ ١٩٥٦/١١/٢٧ - ص ١و٢و٣.

وتطبق، في ما يتعلق بالنفقات، على معاملات المراسيم والقرارات التي تقضي باحداث نفقة دائمة، أساسية كانت، أم إضافية، من جراء تعيين موظفين، أو تعديل بالراتب، أو التعويضات الملحقة به، والمراسيم التي تتضمن تخصيص معاشات التقاعد، أو تعويض الصرف، أو القاضية بفتح أو نقل إعتمادات، ومعاملات إتفاقات اللوازم والأشغال والصفقات الرضائية، ومعاملات بيع أملاك الدولة أو البلديات، أو المؤسسات العامة، أو شراء أملاك خاصة بإسمها، ومعاملات الإستملاك، وذلك ضمن حدود مبالغ معينة.

كما تطبق رقابة الديوان، على المعاهدات التي تقيد مالية الدولة أو البلديات أو المؤسسات العامة، والإتفاقيات التي تتضمن عقد قروض أو إستلاف أموال، أو فتح إعتمادات مالية، وكذلك المصالحات الحبية التي تجريها هذه الجهات، ضمن مبالغ معينة.

وتشمل رقابة الديوان أيضا، القوانين أو المراسيم أو القرارات، وسائر النصوص التي تؤول الى إحداث او إلغاء او تعديل او تفسير النظم المالية، وبنوع خاص قانون المحاسبة العامة.

ب – اما الرقابة المؤخرة فهي على نوعين:

* – **رقابة قضائية contrôle juridictionnel**، وتتناول في ما يتعلق بالواردات، التثبت من صحة تطبيق القوانين والنصوص المتعلقة بتحقق الضرائب والرسوم وغيرها من الموارد العامة، وقانونية المعاملات المتعلقة بوضع جداول التحقق في التحصيل، وصحة التحصيلات.

وتتناول في ما يتعلق بالنفقات، صحة تصفية النفقة وصرفها ودفعها، وصحة الأوراق المثبتة لها.

كما تتناول صحة مقبوضات الخزينة ومدفوعاتها، وفقا للأوامر الصادرة عن الجهة الصالحة، وصحة الحسابات، إنطباقها على أصول التحصيل والقبض والدفع، وكذلك إستلام مواد الإستهلاك، والإستحالة، وإستعمالها، وحفظها.

* – ورقابة ادارية **contrôle administratif**، والغاية منها هي، تقدير جميع مراحل المعاملة المالية، من حين عقدها الى حين الإنتهاء من تنفيذها، الى قيدها في الحسابات العامة، وتوضع بنتائجها تقارير عامة وخاصة.

٣ – ولكن هذا التشريع لم يستمر العمل به طويلاً، حتى بدأت بعض الإدارات العامة تتذمر من سلطات رقابة الديوان، فتذرعت بان الصلاحيات الواسعة المعطاة في الرقابة المسبقة، من شأنها عرقلة اعمال الإدارة. وتعدت ذلك الى المطالبة بتضييق نطاق الرقابة المؤخرة.

وهكذا الغي المرسوم الإشتراعي رقم ٩ تاريخ ١٩٥٢/١١/٢١، وإستبدل به المرسوم الإشتراعي رقم ٩ تاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٣، الذي نصت المادة الأولى منه، على ربط الديوان بوزارة المالية.

لدى التدقيق في هذا القانون الجديد، يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

أ ـ استثنى القانون من صلاحيات الديوان، في الرقابة المسبقة، اموراً جوهرية، منها:

- مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات، وسائر النصوص التي تؤول الى إحداث او إلغاء او تعديل النظم المالية.
- المعاهدات والإتفاقيات التي تقيد مالية الدولة، والبلديات، والمؤسسات العامة، او التي تتضمن عقد قروض، او إستلاف اموال، او فتح إعتمادات مالية.
- معاملات دفاتر الشروط ومحاضر التلزيم، المتعلقة بالإيرادات الملزمة، او بإستثمار املاك الدولة، والبلديات، والمؤسسات العامة.

ب ـ أغفل التشريع الجديد أموراً عديدة، من احكام الرقابة المؤخرة، ومن اهمها:

- إغفال المسؤولية المالية لكل من المصفي، والآمر بالصرف، على الرغم من الصلاحيات المناطة بكل منهما، وفقاً لقانون المحاسبة العمومية[١]. فالمصفي هو

---

(١) ما تزال هذه الثغرة قائمة حتى تاريخه لجهة إغفال مساءلة الآمر بالصرف أمام ديوان المحاسبة. وسنشير الى ذلك بتفصيل أوفى في ما سيأتي من هذا البحث.

المسؤول عن اثبات ترتب الدين، وتحديد مقداره واستحقاقه، وعدم سقوطه، اي انه هو المسؤول عن صحة الدين. والآمر بالصرف هو المسؤول، عملاً بقانون المحاسبة العمومية في حينه، عن التثبت من صحة عقد النفقة، وصحة تنسيبها، وإنطباقها على القوانين.

- إغفال مسؤولية الموظف، عند إرتكابه خطأ أو إهمالاً، من شأنه إيقاع ضرر مادي في صالح الخزينة، وكذلك إغفال ذكر المسؤولية التي تقع على اعضاء البلديات في ممارسة مهامهم، على الرغم من ان هذا الامر يضع المسؤول في مأمن من كل معاقبة. وفي ذلك محذوركبير لا تخفى نتائجه(١).

ج - إقتصرت الغاية من الرقابة المسبقة، على التثبت من إنطباق المعاملة على الموازنة واحكام القوانين والأنظمة النافذة، بينما كانت تتناول بالإضافة الى ذلك، النظر في ملاءمة عقد النفقة.

وفي ما يتعلق بشؤون الموظفين، فقد اقتصرت هذه الرقابة على مشاريع المراسيم والقرارات المتعلقة بتعيين الموظفين الدائمين منهم من خارج الملاك، وإعطائهم تعويضات دائمة لمدة تزيد على السنة، ومشاريع العقود الرامية الى استخدام اشخاص لمدة تزيد على سنة.

د - في ما يتعلق بالرقابة القضائية المؤخرة على الموظفين، فقد شملت، في هذا القانون، اعمال كل من يقوم بادارة الاموال العمومية، او يتدخل فيها دون ان تكون له الصفة القانونية.

٤ - ثم صدر المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، متضمناً التنظيم الجديد لديوان المحاسبة، والذي وسع في نطاق رقابة الديوان بما يتفق مع التوصيات

---

(١) التقرير السنوي العام لديوان المحاسبة الموضوع في ١٩٥٦/١١/٢٧ - ص ٥و٦.

التي أقرتها مؤتمرات دواوين المحاسبة، المنعقدة في كوبا خلال السنة ١٩٥٣، وفي فرنسا، وإلمانيا، ويوغوسلافيا، خلال السنة ١٩٥٧، وفي بلجيكا خلال السنة ١٩٥٨.

إلاَ ان هذا التنظيم الجديد لديوان المحاسبة، لم يستمر العمل به طويلاً، فسرعان ما أدخل عليه، بالقانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ٧٣٦٦ تاريخ ١٩٦١/٨/١٨، تعديل حدّ من نطاق رقابته المسبقة، بحيث استبعدت منه أمور تعيين الموظفين وشؤونهم، والبعض من صفقات اللوازم والأشغال والخدمات والإتفاقات الرضائية، والمصالحات الحبية، وذلك بشكل اصبحت رقابة الديوان في هذا المجال، أقل فعالية وجدوى.

ولئن كان من شأن إستبعاد امور تعيين الموظفين وشؤونهم، من نطاق رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، ان يكرس مبدأ التخصص في نشاطات اجهزة الدولة، فانه يبدو ان استبعاد صفقات اللوازم والأشغال، والخدمات، والإتفاقات الرضائية، والمصالحات الحبية السالفة الذكر، من نطاق هذه الرقابة المسبقة، يؤدي الى الحد من فعالية الرقابة المالية في هذا المجال[1].

٥ – وأخيراً، الغي المرسوم الإشتراعي رقم ٩٥/١١٨ وتعديلاته، وذلك بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦، الذي اعاد تنظيم ديوان المحاسبة من جديد، غير انه، وبموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣، اعيد العمل ببعض المواد من المرسوم الاشتراعي ٩٥/١١٨، من المادة الرابعة وحتى المادة الثالثة عشرة ضمناً، والغيت المواد ٩٠و٩١و٩٢، من المرسوم الإشتراعي ٨٣/٨٢، باستثناء ما يتعلق منها بمدققي الحسابات.

---

(١) التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن عام ١٩٦٦ الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٢/٢٨ والمنشور في ملحق الجريدة الرسمية عدد ٤٠، تاريخ ١٩٦٧/٥/١٨ – ص ٤.

وهذه الأحكام، مع ما طرأ على بعضها من تعديلات، هي الأحكـام النافـذة حاليـاً، وهي التي ستكون مدار البحث في شأن تنظيم ديوان المحاسبة، وتحديـد صـلاحياته، واصول المحاكمة لديه، وسائر القضايا التي تتعلق به.

الفقرة الثانية: في تنظيم ديوان المحاسبة

عرفت المادة الاولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ الديوان بانه «محكمة ادارية تتولى القضـاء المـالي» وهـو يرتبط اداريا برئيس مجلس الوزراء ومركزه بيروت[١].

ويتألف الديوان من قضاة، ومـراقبين، ومـدققي حسـابات، ويلحـق بـه موظفـون إداريون، وتكون لديه نيابة عامة مستقلة[٢].

---

(١) يذكر ان ديوان المحاسبة الفرنسي لا يرتبط اداريا بأي من السلطتين التشريعية او التنفيذية، بـل يتمتع بالإستقلال الناجم من كونه مؤسسة قضائية، تتولى مساعدة هـاتين السـلطتين فـي اجـراء الرقابة على تنفيذ القوانين المالية، عملا بما نصت عليه المادة ٤٧ من الدستور الفرنسي، الصـادر عام ١٩٥٨، في إحدى فقراتها.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. (J. Magnet op. cit. p. 45).

كما يذكر ان الفقرة الاخيرة من المادة ١٠٠ مـن الدسـتور الإيطـالي قضـت بـان يـؤمن القـانون إستقلال ديوان المحاسبـة وإستقلال موظفيه تجاه الحكومة بما يجعلهـم يتمتعون بالإمتيـازات والحصانات التي يتمتع بها القضاة العدليون.

(La cour des comptes italienne: réalité et perspectives par Georgio Clemente et Maria Annunziata Rucireta - Revue française de Finances Publiques Nº 36 - 1991 , p.28).

(٢) نصت المادة ٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الفرنسي الحالي المؤرخ في ١٩٦٧/٦/٢٢ علـى ما يلي:

- La Cour des comptes est composée du premier président, de présidents des chambres , de conseillers maîtres, de conseillers référendaires et =d'auditeurs.

وقد اضيفت وظيفة مدقق حسابات بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٨٢ كما لحظ الجدول رقم ١ الملحق بالقانون رقم ١٣٢ تاريخ ١٩٩٢/٤/١٤، المتعلق بتحديد ملاك ديوان المحاسبة ٣٠ وظيفة مدقق حسابات، ولم تكن هذه الوظيفة ملحوظة في قوانين تنظيم ديوان المحاسبة السابقة، وفي جداول الملاكات الملحقة بها.

النبذة الأولى: في تعيين موظفي الديوان

١- يعين رئيس ديوان المحاسبة، والمدعي العام لدى الديوان، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، من بين:

- قضاة ديوان المحاسبة من الدرجتين الاوليين في الفئة الثانية على الاقل.
- او قضاة مجلس الشورى.
- او قضاة السلك العدلي.

من الدرجة الموازية للدرجتين الاوليين في الفئة الثانية من ملاك ديوان المحاسبة.

٢- يعين رؤساء الغرف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على إقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة الديوان المنتمين الى الدرجتين الاوليين، في الفئة الثالثة على الاقل.

- Les membres de la Cour des comptes ont la qualité magistrats. Ils sont = et demeurent inamovibles.

فالنص القانوني الفرنسي يعطي، اذن، الصفة القضائية لجميع اعضاء الديوان بمن فيهم مدققي الحسابات.

ويذكر ان رئيس ديوان المحاسبة في المانيا الإتحادية، ونائب الرئيس ورؤساء الاقسام والدوائر فيه يتمتعون بالإستقلال الذي يتمتع به القضاة، دون ان يكونوا خاضعين للنظام القضائي، حيث يخضعون لنظام الموظفين الإتحاديين.

(Le contrôle des finances fédérale en R.F.A, par Egbert Kaltenbach - Revue françaises de Finances Publiques N 36 - 1991 - P.61-62)

٣- يعين المستشارون ومعاونو المدعي العام:

- اما من بين خريجي قسم القانون العام او قسم القانون المالي في معهد الدروس القضائية[١].

- واما بنتيجة مباراة يشترك فيها المراقبون لدى ديوان المحاسبة الحائزون على اجازة في الحقوق، شرط ان يكونوا قد قضوا في وظيفة مراقب عشر سنوات على الاقل.

يضع مجلس الديوان نظام المباراة، كما يعين اللجنة الفاحصة ويقبل المرشحين، ويكون قراره بقبول المرشحين نهائياً، غير قابل لاي طريق من طرق المراجعة، بما في ذلك طلب الابطال لتجاوز حد السلطة، وطلب التعويض عن طريق القضاء الشامل.

٤- يعين المراقبون من بين خريجي قسم الشؤون الاقتصادية والمالية، من الدرجة العليا، في المعهد الوطني للادارة والانماء.

٥- يعين مدققو الحسابات من بين خريجي قسم الشؤون الاقتصادية والمالية، من الدرجة العليا في المعهد الوطني للادارة والانماء، الحائزين اجازة جامعية، في ادارة الاعمال، او في المحاسبة، او اية شهادة جامعية، في اختصاص محاسبي او مالي، يعتبرها مجلس ديوان المحاسبة مؤهلة لتولي وظيفة مدقق حسابات في الديوان.

٦- يعين المراقبون الاول، ومدققو الحسابات الاول، بالاختيار، من بين المراقبين، او مدققي الحسابات، من الدرجة الثانية على الاقل، الذين مارسوا وظيفة مراقب، او مدقق الحسابات، في ديوان المحاسبة، مدة خمس سنوات على الاقل، وانهوا بنجاح حلقة التدريب العليا في المعهد الوطني للادارة والانماء.

---

(١) انشئ قسم للقانون المالي في معهد الدروس القضائية، بموجب القانون رقم ١٣٣ تاريخ ١٩٩٢/٤/١٤.

٧- يعين سائر الموظفين، وفقا لاحكام نظام الموظفين، بعد موافقة رئيس ديوان المحاسبة[1].

النبذة الثانية: في موجبات موظفي الديوان وحصاناتهم

١- قبل مباشرتهم العمل، يحلف رئيس الديوان، والمدعي العام لديه، والقضاة فيه، والمراقبون، ومدققو الحسابات، اليمين القانونية، أمام الجهات المعنية، لكل منهم.

٢- لا ينقل الرئيس، والمدعي العام، والمستشارون، ومعاون المدعي العام، الى ادارة اخرى إلاّ بعد موافقة مجلس الديوان الذي يتألف من الرئيس، والمدعي العام، نفسيهما، ومن القضاة الثلاثة الاعلى رتبة، في الديوان، ويمارس هذا المجلس بالنسبة للديوان صلاحيات مجلس القضاء الاعلى[2].

٣- لا يعزل الموظفون المذكورون آنفا إلاّ بقرار من المجلس التأديبي الذي يختلف تأليفه بإختلاف الموظفين المحالين للمحاكمة أمامه.

---

(١) يلاحظ ان في شروط تعيين موظفي الديوان، على إختلاف اسلاكهم وفئاتهم، ما يؤكد على إستقلالية الديوان، بما يضمن حسن ادائه لمهامه. وهذا ما حرصت عليه انظمة دواوين اخرى، من بينها ديوان المحاسبة البلجيكي، حيث ان المادة ١١٦ من الدستور البلجيكي قد نصت على ما يلي: " يعين اعضاء ديوان المحاسبة من قبل مجلس الممثلين La chambre des représentants، ولمدة يحددها القانون ". فديوان المحاسبة البلجيكي هو، بهذا المعنى، عبارة عن هيئة مرتبطة بالبرلمان، ويقوم بدور المستشار والخبير المالي لديه، وهو مستقل تمام الإستقلال، عن الملك، وعن رئيس الوزراء، وعن وزير المالية، وكذلك عن سائر الوزراء.
(La Cour des comptes en Belgique par Michel Bouvier - Revue Française de Finances Publiques Nº 36 - 1991 - P.14)

(٢) حددت صلاحيات مجلس القضاء الاعلى بموجب المادتين ٤ و ٥ من قانون القضاء العدلي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦، وخلاصتها، السهر على حسن سير القضاء وعلى كرامته واستقلاله، ووضع مشاريع المناقلات القضائية، ودرس ملفات القضاة وابداء الرأي في مشاريع القوانين والانظمة المتعلقة بالقضاء العدلي،واقتراح المشاريع والنصوص التي يراها مناسبة بهذا الشأن.

يتألف المجلس التأديبي:

أ – للرئيس والمدعي العام، من:

– الرئيس الأول لمحكمة التمييز، رئيسا.

– رئيس مجلس الشورى ومفتش العدلية العام، عضوين.

– يقوم بوظيفة الإدعاء العام، النائب العام لدى محكمة التمييز.

ب – لرؤساء الغرف، من:

– رئيس الديوان، رئيسا.

– قاض من مجلس الشورى، وقاض من ملاك وزارة العدلية، من رتبة موازية لرتبة رئيس الغرفة ، ينتدبهما وزير العدلية، عضوين.

ج – للمستشارين ولمعاون المدعي العام، من:

– رئيس الديوان، رئيساً.

– مستشار من الديوان من رتبة موازية لرتبة القاضي المحال على المجلس التأديبي، يعينه مجلس الديوان، عضواً.

– قاض من ملاك وزارة العدلية ينتدبه وزير العدلية من رتبة موازية لرتبة القاضي المحال على المجلس التأديبي، عضواً.

د – للمراقبين وللموظفين الإداريين، من:

– رئيس الديوان، أو من ينتدبه من رؤساء الغرف، رئيساً.

– مستشار، عضوا[1].

– مراقب أو موظف إداري من رتبة موازية لرتبة الموظف المحال على المجلس التأديبي يختاره رئيس الديوان، عضواً.

---

(١) لم يعين القانون الجهة التي تختار المستشار ليكون عضواً، في مجلس التأديب الخاص بالمراقبين والموظفين الإداريين. ونحن نرى ان هذه الصلاحية يجب ان تعود لمجلس الديوان، وليس لرئيس الديوان، ذلك بان إعطاء هذه الصلاحية لرئيس الديوان يجعل هذا المجلس التأديبي هيئة بيده، اذ يصبح، عندئذ، هو رئيسه (او من ينتدبه)، وهو الذي يختار أعضاءه.

ويتولى الإدعاء العام، المدعي العام لدى الديوان، أمام مجالس التأديب الخاصة برؤساء الغرف، والمستشارين، ومعاون المدعي العام، والمراقبين، والموظفين الإداريين.

ويحال القاضي على المجلس التأديبي، بقرار من مجلس الديوان، بناء على إقتراح رئيس الديوان، ويحال رئيس الديوان، والمدعي العام لديه، بقرار من المجلس نفسه، مضافاً اليه مفوض الحكومة لدى مجلس الشورى، ونائب رئيس هذا المجلس، بناء على إقتراح الوزير المختص[1].

٤- لرئيس الديوان تفويض دائم لكي يمارس، فيما خص ديوان المحاسبة، الصلاحيات المالية والإدارية، التي تنيطها القوانين والأنظمة بالوزير، بإستثناء الصلاحيات الدستورية. وهو يتولى عقد نفقات الديوان، ومراقبة عقدها، وتصفيتها.

البند الثاني

في صلاحيات ديوان المحاسبة

١- اناط القانون بديوان المحاسبة وظيفتين اساسيتين:

إحداهما، وظيفة ادارية يتولاها بابداء الرأي في المواضيع المالية، وبالتأشير مسبقا على بعض المعاملات، وبوضع تقارير خاصة حول بعض الامور والحسابات، وكذلك باصدار بيانات مطابقة بشأن الحسابات العمومية الخاضعة لرقابته.

والأخرى، وظيفة قضائية يمارسها بوصفه محكمة ادارية تتولى القضاء المالي، فيفصل في صحة الحسابات العمومية، ويحاكم المسؤولين عن مخالفة القواعد المتعلقة بادارة الاموال العمومية.

---

(١) تأكيداً على استقلالية الديوان، فان في شروط النقل و التأديب والعزل، وتأليف الهيئات التي تتولى إصدار القرارات بشأنها، الضمانات الكافية للحؤول دون التأثير على هذه الإستقلالية.

٢- تخضع لرقابة ديوان المحاسبة:

- إدارات الدولة.

- بلديات بيروت، وطرابلس، والميناء، وبرج حمود، وصيدا، وزحلة - المعلقة، وسائر البلديات التي تخضع لرقابة الديوان، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء[1].

- المؤسسات العامة التابعة للدولة، وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة الديوان.

- هيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها، او في المؤسسات التي تضمن لها الدولة حداً ادنى من الارباح.

- المؤسسات، والجمعيات، وسائر الهيئات والشركات التي للدولة او للبلديات او للمؤسسات العامة علاقة مالية بها، عن طريق المساهمة او المساعدة او التسليف[2].

.الفقرة الأولى: في رقابة ديوان المحاسبة الادارية

رقابة ديوان المحاسبة الإدارية نوعان:

- أولهما، يتناول رقابة مسبقة على معاملات الواردات والنفقات وكذلك المصالحات الحبية على دعاوى او خلافات، وفق التفصيل الذي سيأتي لاحقاً.

---

(١) تخضع البلديات في فرنسا لرقابة الغرف الاقليمية للحسابات.

Les chambres régionales des comptes (J. Magnet, op. cit., p. 271 et s.)

اما في بلجيكا، فلا تخضع البلديات لرقابة ديوان المحاسبة.(M. Bouvier, op. cit. , p. 17).

(٢) تتماثل صلاحية ديوان المحاسبة اللبناني، مع صلاحية ديوان المحاسبة الفرنسي، في هذا المجال، والمنصوص عليها في الفصل الرابع من المرسوم رقم ٨٥ - ١٩٩ تاريخ ١١ شباط ١٩٨٥ المتعلق بديوان المحاسبة، وهو منشور في ملحق.(J. Magnet, op.cit., p. 324 et s.)

– والثاني، يتناول رقابة مؤخرة على امور تنفيذ الموازنة التي تتعلق بتقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة، من حين عقدها، الى حين الانتهاء من تنفيذها، الى قيدها في الحسابات العامة.

النبذة الأولى: في الرقابة الادارية المسبقة[١].

أولاً: الغاية منها.

١– نصت المادة ٣٢ من قانون تنظيم الديوان، على ان الغاية من الرقابة الادارية المسبقة، هي التثبت من صحة المعاملة، وانطباقها على الموازنة، واحكام القوانين والانظمة النافذة. على ان ديوان المحاسبة يقوم، كذلك، بالمراقبة المسبقة على صوابية اعمال الحكومة[٢].

٢– ان رقابة الديوان المسبقة هي من المعاملات الجوهرية. وتعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة، ويحظر على الموظف المختص وضعها موضع التنفيذ، تحت طائلة عقوبة الغرامة، من / ١٥٠،٠٠٠ / ل.ل الى / ١،٥٠٠،٠٠٠ / ل.ل، المنصوص عليها في المادة ٦٠ من قانون تنظيم الديوان.

---

(١) لا يمارس ديوان المحاسبة الفرنسي اية رقابة إدارية مسبقة على المعاملات، اسوة بالرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة في لبنان.هذا النوع من الرقابة متروك، في النظام الفرنسي، لمراقبي عقد النفقات، ولم يسبق للديوان الفرنسي أن مارس هذه الرقابة منذ إنشائه حتى اليوم. بخلاف ما هو عليه الحال في إيطاليا، حيث بدىء بتطبيق الرقابة المسبقة فيها، قبل توحيدها، منذ سنة ١٨٦٢، اذ ان ديوان المحاسبة البيامونتي كان مكلفاً بإثبات شرعية البراءات والمراسيم الملكية. وتنص المادة ١٠٠ من الدستور الإيطالي، الذي صدر بتاريخ ١٩٤٧/١٢/٢٧ على ان ديوان المحاسبة يقوم بالمراقبة المسبقة على صوابية أعمال الحكومة (تقرير ديوان المحاسبة–ملحق العدد ١٨ من الجريدة الرسمية،تاريخ ١٩٥٢/٤/٣٠).

(٢) تقرير ديوان المحاسبة – ملحق العدد ١٨ من الجريدة الرسمية تاريخ ١٩٥٢/٤/٣٠، ص ٢٢٢.

ثانياً: المعاملات الخاضعة لها.

تخضع للرقابة الادارية المسبقة المعاملات التالية:

١- في ما خص الواردات، معاملات تلزيم الايرادات، ومعاملات بيع العقارات عندما تفوق قيمة كل منها مبلغ خمسة ملايين ليرة لبنانية.

٢- في ما خص النفقات، صفقات اللوازم والاشغال والخدمات التي تفوق قيمتها ٧٥ مليون ليرة لبنانية، والاتفاقات الرضائية التي تفوق قيمتها ٥٠ مليون ل.ل، بما فيها عقود الإيجار، ومعاملات المنح والمساعدات والمساهمات، ومعاملات شراء العقارات، عندما تفوق قيمة كل منها مبلغ ١٥ مليون ليرة لبنانية.

٣- المصالحات الحبية على دعاوى او خلافات، اذا كان المبلغ، موضوع النزاع يفوق مبلغ ١٥ مليون ليرة لبنانية.

ثالثاً: اصولها

١- تودع المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة، مع المستندات العائدة لها، ديوان المحاسبة، وتودع نسخة من كتاب الايداع المدعي العام، وذلك من قبل:

- المرجع الصالح للبت بالمعاملة، بالنسبة للواردات.

- مراقب عقد النفقات في الادارات العامة، والموظف المولج بمراقبة عقد النفقات في المؤسسات العامة، والبلديات.

٢- يتولى الرقابةَ القاضي المختص، وفقا لقرار توزيع الاعمال الذي يصدر عن رئيس الديوان، بعد موافقة مجلس الديوان، فيدرس المعاملة بنفسه، او بواسطة احد المراقبين، فاذا وافقه الرأي، اعيدت المعاملة مقرونة بتأشيرته، واذا لم يوافق، تعرض على هيئة مؤلفة من رئيس ومستشارين اثنين، أحدهما القاضي المختص.

ومثل هذه الهيئة تتولى الرقابة، بالنسبة الى المعاملات التي تفوق قيمة الايراد والنفقة فيها ./٥٠٠،٠٠٠/ ليرة لبنانية.وهي التي يصدر عنها قرار اعلان عدم صلاحية الديوان، لممارسة الرقابة المسبقة (المادة ٣٨).

٣- يتخذ الديوان قراره في المعاملة خلال عشرة أيام، من تاريخ إيداعها، ويعطى الديوان مهلة خمسة ايام إضافية، من تاريخ الحصول على المستندات والايضاحات المطلوبة، عند الحاجة.

واذا لم يتخذ الديوان قراره ضمن هذه المهل، حق للادارة ان تسترد المعاملة، ويصرف النظر عن رأي الديوان.

٤- اذا جاء قرار الديوان مخالفا رأي المرجع الصالح للبت بالمعاملة، في ما خص الواردات، أو مخالفاً رأي مراقب عقد النفقات، فعلى هذا المرجع، وعلى هذا المراقب التقيد بقرار الديوان، الا اذا رأى الوزير المختص عرض المعاملة على مجلس الوزراء.

وكذلك الامر، اذا جاء رأي الديوان مخالفا المشروع المعروض، فللإدارة المختصة ان تعرض الخلاف على مجلس الوزراء.

٥- يبت مجلس الوزراء بالمعاملات التي تعرض عليه بقرارات معللة، بعد الاستماع الى رئيس الديوان، وعند مخالفته رأي وزير المالية، او قرار الديوان، يقوم قراره مقام تأشير الديوان، او تأشير مراقب عقد النفقات.

ويبقى للديوان ان يدرج القضية، موضوع الخلاف، في تقريره السنوي، او في تقرير خاص يبلغ الى مجلس النواب.

٦- تعتبر موافقة الديوان المسبقة ملغاة، اذا لم يعمل بها خلال السنة المالية التي اعطيت خلالها.

مع الإشارة الى انه يمكن اعادة النظر في قرارات الديوان، ضمن نطاق رقابته الادارية المسبقة، بناء على طلب كل من الادارة المختصة، او رئيس ديوان المحاسبة، او النيابة العامة لدى الديوان.

النبذة الثانية: في الرقابة الادارية المؤخرة

أولاً: الغاية منها

١- الغاية من الرقابة الادارية المؤخرة هي تقدير المعاملات المالية، ونتائجها العامة، من حين عقدها، الى حين الانتهاء من تنفيذها، الى قيدها في الحسابات.

٢- ان هذه الرقابة هي رقابة تقييمية، تسعى الى تقييم النشاط المالي للدولة، وسائر الاشخاص المعنويين العامين، الخاضعين لرقابة الديوان، وصولاً الى رفع الكفاءة، وتحسين مستوى الاداء.الا انه لم يتسن لديوان المحاسبة ان يمارس هذه الرقابة، لافتقاره الى اصحاب الاختصاص في هذا المجال.

وفي اطار معالجة هذا العائق، وافق مجلس الوزراء بقراره رقم ٢٥ تاريخ ١٩٩٤/١٠/٥، على طلب الديوان التعاقد مع مهندسين، من ذوي الشهادات، والخبرة في الهندسة المدنية، وفي الاتصالات السلكية واللاسلكية، لمباشرة الرقابة على الادارة في هذين المجالين، ويأمل الديوان الموافقة على التعاقد مع خبراء آخرين، ولاسيما في مجال الاقتصاد المالي[1].

٣- مع ذلك، فقد اجرى ديوان المحاسبة تقديراً لبعض المعاملات المالية المتعلقة بصفقات الدروس والإشراف، في معرض ممارسته لرقابته الادارية المسبقة، تبين له بنتيجته، ان عدد الصفقات التي أجرتها، في هذا المجال، وزارات الاشغال العامة، والموارد المائية والكهربائية، والاسكان والتعاونيات، قد بلغ ٧٩ صفقة، بقيمة اجمالية بلغت / ٣،٥٤٤،٤١٥،٧١٥ / ل.ل. وذلك بالاستناد الى المادة ١٥٠ من قانون المحاسبة العمومية.

---

(١) التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن عام ١٩٩٤ ـ ص ٦.

هذا، في حين تبين للديوان انه في المستطاع، توفير الامكانيات للادارة، عن طريق تعيين العدد الكافي من الموظفين الفنيين، وتجهيز وحدات الادارة ذات العلاقة، بالمعدات والوسائل الفنية التي تسلترمها صفقات الخدمات التقنية، بما يجعل الادارات قادرة على القيام بنفسها، بهذه الخدمات، وعدم اللجوء الى التعاقد مع مكاتب خاصة، الا في الحالات الإستثنائية التي تتطلب خبرات غير عادية، لا تتوفر لدى الادارة، لا سيما، وانه تبين للديوان، من خلال العقود التي جرى ابرامها مع مكاتب خاصة للدروس او الاشراف، ان الجهاز الفني الذي تقدمه تلك المكاتب لتنفيذ المهام المتعاقد عليها، يقتصر على عدد لا يتجاوز الثلاثة من الفنيين.

وبمقابل ذلك، فان تعيين مئة مهندس او فني من مختلف الفئات والتخصصات، لن يكلف الخزينة اكثر من / ٤٨٠،٠٠٠،٠٠٠ / ل.ل. سنويا، بالاضافة الى ما في ذلك من وفر على الخزينة، فانه يوفر فرص عمل لمن تتوافر لديه المؤهلات المطلوبة، ويؤمن للادارة مستوى جيدا من الاداء[١].

ثانياً: المؤسسات والجمعيات والهيئات الخاضعة لها.

المؤسسات والجمعيات والهيئات ذات العلاقة المالية مع الدولة او البلديات.

١- نصت الفقرة الخامسة، من المادة الثانية، من قانون تنظيم الديوان، على اخضاع المؤسسات، والجمعيات، وسائر الهيئات والشركات، التي للدولة، او للبلديات، او للمؤسسات العامة، التابعة للدولة او للبلديات، علاقة بها عن طريق المساهمة، او المساعدة، اوالتسليف، لرقابته.

ونصت الفقرة الاخيرة، من المادة ذاتها، على ان يحدد بمرسوم، يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير المختص، وبعد استطلاع رأي ديوان المحاسبة، مدى

---

(١) التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن عام ١٩٩٣ - من ص ٥٧ إلى ص ٦٠.

هذه الرقابة، واصولها.والى ان يصدر هـذا المرسـوم، تبقـى احكـام المرسـوم ١٣٦١٥ تاريخ ٦٣/٨/٢١سارية المفعول[1].

٢- على الرغم من مضي ما يقرب من اثنتين وعشرين سنة، على صـدور النص المذكور، فانه لم يصدر المرسوم التطبيقي له، مما ابقى العمـل بالمرسـوم ٦٣/١٣٦١٥ قائماً حتى تاريخه.

وقـد نـص هـذا المرسـوم، علـى أن يمـارس الـديوان علـى تلـك المؤسسـات، والجمعيات، والهيئـات، رقابة ادارية مؤخرة، تتناول كيفيـة اسـتعمال المـال، ومـدى انطباق هذا الاستعمال، على الغاية التي من اجلها اعطي هذا المال. وهي تطـال عـدداً من الهيئات نذكر منها:

معهد البحوث الصناعية، ونادي الطيران اللبناني، ومركز التدريب المهني، وجمعيـة الصليب الاحمر اللبناني، وجمعية الاتحاد لحماية الاحداث، ونقابـة محـامي بيـروت، واللجنة الوطنية اللبنانية للتربية والعلم والثقافة، وجمعية مهرجانات بعلبك، والاتحـاد العمالي العام، وسواها.

المؤسسات ذات المنفعة العامة

١- تخضـع هـذه المؤسسـات لأحكـام المرسـوم الاشـتراعي رقـم ٨٧ تـاريخ ١٩٧٧/٦/٢٠. وقد نصت المادة الخامسة من هذا المرسوم الاشتراعي على ما يلي:

أ - تستفيد المؤسسات ذات المنفعة العامة من:

- المساعدات والاعانات التي تمنحها الدولة والبلديات والمؤسسات العامة.
- الاعفاءات المقررة للمؤسسات العامة من الضرائب والرسوم.

---

(١) تجدر الإشارة الى ان ديوان المحاسبة قـد باشـر رقابتـه على المؤسسـات المعنيـة بالمرسـوم ٦٣/١٣٦١٥ إعتبارا من حسابات سنة ١٩٦٥، عمـلاً بالمرسـوم رقـم ٤٣٢ تـاريخ ١٩٦٤/١١/١٤ الذي عدل المرسوم ١٣٦١٥ لهذه الجهة.

ب – تعتبر الهبات والمساعدات التي تقدمها للمؤسسات ذات المنفعة العامة، المؤسسات والافراد الخاضعون لضريبة الدخل، كأعباء قابلة للتنزيل من الربح الخاضع للضريبة، عملاً باحكام المادة ٧، فقرة ٩، من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢.

ج – لاتخضع الهبات التي تقدم للمؤسسات ذات المنفعة العامة، والوصايا المحررة لمصلحتها، لرسم الانتقال، او لأي ضريبة او رسم آخر، بما فيها الرسوم البلدية.

٢– بالنظر الى اهمية هذه المنافع والاعفاءات التي تستفيد منها هذه المؤسسات، فقد نصت المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٧/٧٧ المتعلق بها، على ما يلي:

أ – تخضع المؤسسات ذات المنفعة العامة، لرقابة هيئة مراقبة المؤسسات ذات المنفعة العامة المشار اليها، في هذا المرسوم الاشتراعي تحت اسم هيئة المراقبة.

تشكل هيئة المراقبة، ويعين اعضاؤها، وتحدد مهامها، ونظام عملها، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير العمل والشؤون الاجتماعية.

ب – على كل مؤسسة ذات منفعة عامة، ان ترفع في نهاية كل سنة، تقريراً الى هيئة المراقبة، يتضمن عرضاً للانجازات والنشاطات التي قامت بها خلال السنة المنصرمة، مع ميزانيتها المالية السنوية، وبياناًعن برنامج عملها للسنة اللاحقة، مع تحديد طرق ومجالات انفاق الموارد المخصصة لتحقيق اهدافها.

ج – تعلق، حكماً، الاستفادة من جميع المنافع المنصوص عنها في المادة الخامسة من هذا المرسوم الاشتراعي، بالنسبة لكل مؤسسة ذات منفعة عامة لا ترفع التقرير المذكور في الفقرة (ب) من هذه المادة، خلال مهلة اسقاط، مدتها ثلاثة اشهر، من تاريخ نهاية السنة التي تلي آخر تقرير، ولهيئة المراقبة في هذه الحالة، ان تقترح تجريدالمؤسسة المخالفة من صفة المنفعة العامة، عند الاقتضاء.

د – على هيئة المراقبة ان تقترح تجريد المؤسسة من صفة المنفعة العامة:
- اذا خالفت القوانين.
- اذا خالفت او انحرفت عن الاهداف التي من اجلها منحت صفة المنفعة العامة.
- اذا تقاعست، خلال سنتين متتاليتين عن تحقيق الاهداف التي من اجلها منحت صفة المنفعة العامة.

هـ – على هيئة المراقبة ان تقترح، عند الاقتضاء، احالة المؤسسة ذات المنفعة العامة على القضاء الجزائي المختص.

و – تخضع المؤسسة ذات المنفعة العامة، ايضاً، لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

٣– على الرغم من اهمية هذا الموضوع، بما له من تعلق بالاموال العمومية، على غير صعيد، فان هيئة المراقبة على المؤسسات ذات المنفعة العامة، لم تشكل، وبالتالي، فان ديوان المحاسبة لم يقم بدوره، في هذا المجال، مما ابقى الرقابة على هذه المؤسسات رقابة نظرية، لم توضع موضع التنفيذ. وهذا ما اقتضى ديوان المحاسبة ان يشير اليه في تقريره السنوي لعام ١٩٩٤[1].

ثالثاً: نتائجها.

التقرير السنوي.

١– ينظم الديوان، في نهاية كل سنة، تقريراً عن نتائج رقابته، والتعديلات التي يقترح ادخالها على مختلف القوانين والانظمة التي يؤدي تطبيقها الى نتائج مالية. ويقر الديوان هذا التقرير بهيئته العامة، بعد الاستماع الى المدعي العام.

٢– يقدم رئيس الديوان هذا التقرير الى رئيس الجمهورية، ويقدم نسخاً عنه الى رئيس مجلس النواب، ليوزع على اعضائه، ونسخاً الى مجلس الخدمة المدنية، والى

---

(١) التقرير السنوي لديوان المحاسبة لعام ١٩٩٤ – ص ٢٤.

إدارة التفتيش المركزي. وينشر في الجريدة الرسمية. ويطبع في كتاب مستقل لتوزيعه على الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابة الديوان.

٣- لم يقم الديوان بتنظيم التقارير السنوية المطلوبة بصورة منتظمة . فقد نظم تقريراً عن كل من عامي ١٩٥١ و١٩٥٢، ثم انقطع مدة ثلاثة اعوام عن ذلك. فنظم تقريراً عن عام ١٩٥٦، ثم انقطع مدة تسعة اعوام، واستأنف تنظيم التقارير عام ١٩٦٦.وعاد وانقطع، مرة ثالثة، بسبب الأحداث التي عصفت بلبنان. واستأنف تنظيم هذه التقارير منذ العام ١٩٩٢.

التقارير الخاصة

للديوان، كلما رأى لزوماً لذلك، ان يرفع الى رئيس الجمهورية أو الى رئيس مجلس النواب أو الى رئيس مجلس الوزراء أو الى الأدارات العامة والهيئات المعنية تقارير خاصة بمواضيع معينة، واقتراحات ملائمة لها.

بيانات المطابقة

١- يصدر الديوان، كل سنة بياناً، بمطابقة الحسابات التي تقدم اليه، مدعومة بالاوراق المثبتة المنصوص عليها في القوانين والانظمة، وهو الامر الذي نص عليه، بصورة مفصلة، المرسوم رقم ٣٤٨٩ تاريخ ١٩٦٥/١٢/٢٨، المتعلق بتصديق نظام ارسال حسابات الادارات العامة، وحسابات المؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية، والمستندات والمعلومات العائدة لها الى ديوان المحاسبة.

وتتضمن هذه البيانات نتائج اجراء المطابقة، بين حساب المهمة والحساب الاداري العام، لجهة الواردات (بما في ذلك المأخوذات من مال الاحتياط) ولجهة النفقات، بالنسبة الى كل محتسب مركزي خاضع لرقابة الديوان.

واذا تعذر على الديوان اجراء هذه المطابقة، فانه يشير الى ذلك في بيان المطابقة، مع ذكر الاسباب، وما يمكن ان يترتب على ذلك من مآخذ توجه الى المحتسب المعني.

٢- تبلغ بيانات المطابقة الى رئيس مجلس النواب، لتوزع على اعضاء المجلس، والى وزير المالية، اذا كانت عائدة لحسابات الموازنة العامة، والموازنات الملحقة، ولسائر الموازنات الخاضعة لتصديق السلطة التشريعية.

كما تبلغ هذه البيانات الى وزير المالية، ووزير الوصاية، والهيئات المعنية، والمرجع المختص بالتصديق على قطع حساب الموازنة لديها، اذا كانت عائدة لحسابات الموازنات الخاضعة لتصديق مرجع غير السلطة التشريعية.

إبداء الرأي في المواضيع المالية

١- في إطار الوظيفة الإدارية التي يتولاها الديوان، فإنه يقوم بإبداء الرأي في المواضيع المالية، بناء لطلب الإدارات، والمؤسسات العامة، والبلديات، وسائر الهيئات الخاضعة لرقابته، وذلك بالإستناد الى احكام المادة ٨٧ من قانون تنظيم الديوان.

٢- ان لهذه الآراء صفة إستشارية. فالجهات المعنية ليست ملزمة بالتقيد بالنتيجة التي يعطيها الديوان، لطلب إبداء الرأي. فضلاً عن انها ليست ملزمة، بالأصل، بطلب إبداء الرأي، وانما لها حق الإستنساب في هذا المجال[١].

٣- يمكن تقسيم الآراءالإستشارية التي يبديها ديوان المحاسبة، الى قسمين رئيسين:

---

(١) على الرغم من الصفة الإستشارية للآراء التي يبديها ديوان المحاسبة. في المواضيع المالية، فمما لاشك فيه، ان لهذه الآراء قوة معنوية. غالباً ما تجعل الموظفين يلتزمون بها. ولا يخرجون عليها إلاّ اذا توافرت لهم تغطية من سلطة تسلسلية عليا.
ونشير الى ان ديوان المحاسبة قد باشر بجمع، ونشر الآراء الإستشارية الصادرة عنه، ابتداء من العام ١٩٥٩. وقد نشر خلاصات الآراء الصادرة ما بين عام ١٩٥٩ وعام ١٩٦٥ في مجلد واحد. وتابع إصدار الآراء الإستشارية الصادرة في كل عام على حدة، وذلك حتى العام ١٩٧٥. وبعد ان استأنف اعداد التقارير السنوية، اخذ ينشر خلاصات هذه الآراء في متن هذه التقارير.

احدهما، يتعلق بمشاريع النصوص التنظيمية التي لها الطابع المالي،

والآخر، يتعلق بتفسير النصوص ذات الطابع المالي، وإيجاد الحلول للقضايا المالية.

٤- وقد أشار ديوان المحاسبة، في تقريره السنوي لعام ١٩٩٣، الى انه، من المفيد ان يصبح طلب رأيه إلزامياً، بالنسبة لمشاريع النصوص التنظيمية ذات الطابع المالي، باعتباره الجهاز المتخصص في القضايا المالية. وان تحصر به، للاعتبار ذاته، صلاحية إبداء الرأي، في الامور المالية كافة. ذلك ان من شأن هذين الأمرين، جعل الفائدة من الآراء الإستشارية أعم وأشمل.وكذلك، تلافي حصول تناقض يؤدي الى إرباك الإدارات، فيما لو بقي المجال مفتوحاً لطلب الرأي في القضايا المالية، من اكثر من مرجع. وقد رأى ديوان المحاسبة ضرورة تعديل المادة ٨٧ من قانون تنظيمه، بما يحقق ذلك[١].

ونحن، من جهتنا، نؤيد هذا الرأي. وأقل ما يقتضي الأخذ به، في هذا المجال، هو ان تعلل الجهات المعنية، اسباب عدم تقيدها بالرأي الإستشاري للديوان، بصورة مفصلة ووافية. وان تبلغ الديوان هذا التعليل. ويكون لرئيس الديوان، عندئذ، ان يعرض الامر على الهيئة العامة للديوان، لاتخاذ قرار نهائي بالموضوع المطروح، تكون له صفة الإلزام.

رابعاً: في لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة

في اطار الرقابة الادارية المؤخرة، لا بد من الاشارة الى أهم الاحكام الخاصة بلجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة، وهي التالية:

---

(١) التقرير السنوي لديوان المحاسبة لعام ١٩٩٣ - ص ٢١.

١- قضت المادة ٣١، من النظام العام للمؤسسات العامة، الصادر بالمرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣، بان تنشأ في ديوان المحاسبة لجنة خاصة تسمى «لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة» وهي تعين بمرسوم، بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، وتؤلف من:

- رئيس ديوان المحاسبة، رئيسا،
- مستشارين اثنين، من ديوان المحاسبة،
- المدير العام المختص في وزارة الوصاية، بالنسبة للمؤسسات الخاضعة لوصاية هذه الوزارة، وموظف فني من الفئة الثالثة، على الاقل، من الادارة ذاتها،
- مدير المحاسبة العامة، في وزارة المالية.

٢- تكلف هذه اللجنة مهمة التدقيق السنوي، في الحسابات التي يرسلها محتسبو المؤسسات العامة الى الديوان، قبل اول حزيران، من كل سنة.

وتبلغ تقارير اللجنة الى الوزير الذي يمارس الوصاية، والى وزير المالية، والى مدعي عام ديوان المحاسبة، وتتخذ هذه التقارير اساساً، اما لاستصدار قرار مشترك عن الوزيرين المذكورين، باقرار صحة الحسابات، وابراء ذمة القيمين على المؤسسة العامة، واما باعلان مسؤوليتهم، وفقا للشروط المحددة في قانون التجارة.

أمّا اعلان المسؤولية المالية، بالنسبة لمحتسب المؤسسة العامة، فلا يصدر إلاّ عن ديوان المحاسبة، ذلك لان هذا المحتسب، هو الذي يتولى ادارة اموال المؤسسة العامة، ويخضع لرقابة الديوان المؤخرة، عملاً باحكام المادة ٣٢، من النظام العام للمؤسسات العامة[1].

---

(١) تجدر الاشارة، على سبيل المقارنة، الى « اللجنة المركزية للتحقيق حول كلفة المرافق العامة ومردودها » في فرنسا، Le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics، والمنشأة بالمرسوم الصادر في ٨ نيسان ١٩٧٥، وهي تعمل برئاسة رئيس ديوان المحاسبة، وعضوية حوالي عشرين شخصاً، من بينهم مندوبين اثنين عن كل من=

الفقرة الثانية: في رقابة ديوان المحاسبة القضائية

الرقابة القضائية نوعان: رقابة على الحسابات، ورقابة على الموظفين.

النبذة الأولى: في الرقابة القضائية على الحسابات

أولاً: الغاية منها

الغاية من الرقابة على الحسابات هي البت في صحة حسابات المحتسبين، واي شخص يتدخل في قبض الاموال العمومية، والاموال المودعة في الخزينة، او في دفعها، دون ان تكون له الصفة القانونية.

ثانياً التصميم العام للحسابات

التصميم العام لحسابات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات

جرى إعادة تحديد التصميم العام لحسابات الدولة، واصول مسك هذه الحسابات، بموجب المرسوم رقم ١٠٣٨٨ تاريخ ١٩٩٧/٦/٩، الذي الغى المرسوم السابق رقم ١٧٠٥٨ تاريخ ١٩٦٤/٨/٧. وقد سبق وتمّ عرض مضمون هذا التصميم المحاسبي في الفصل الأول من الباب الأول من هذا الكتاب. فيرجى مراجعته في موضعه. هذا مع الإشارة إلى أن المؤسسات العامة والبلديات لم تعمد إلى تطبيق هذا التصميم المحاسبي الجديد، حتى تاريخه.

نظام ارسال حسابات الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات

جرى تصديق نظام ارسال الحسابات، بالمرسوم رقم ٣٤٨٩ تاريخ ١٩٦٥/١٢/٢٨، وقضى بان يرسل الموظفون، وسائر الاشخاص المولجين بتنفيذ الموازنة، الى ديوان

=الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ، واعضاء من مجلس الشورى، ومدراء عامين، ومفتشين ماليين واداريين، وممثلين عن الهيئات النقابية، وسواهم، وذلك وفق ما تنص عليه المادة ٢ من المرسوم المذكور، (J. Magnet, op.cit.p. 286).

المحاسبة، كل في ما خصه، وبواسطة مديرية المحاسبة العامة لدى وزارة المالية، بيانات باعمال التنفيذ التي قاموا بها على النحو التالي:

١- يرسل المرجع المختص بابرام جداول التكليف، في ما خص الواردات التي تطرح بموجب جداول تكليف، وكل من المراجع المختصة باصدار اوامر القبض، او اوامر التحصيل، وكل من الكتاب العدل، ولكل نوع من الواردات على حدة، بيانات ربع سنوية، وبيانات سنوية، بالمبالغ المحققة، والمبالغ الملغاة او المنزلة، وصافي المبالغ الموضوعة قيد التحصيل، في الفترة الزمنية العائدة لها، الى مديرية المحاسبة العامة.

٢- يرسل المحاسب، او الموظف المختص، بيانات ربع سنوية، وحسابات سنوية، بوضعية الاعتمادات، يبين فيها الاعتمادات الاساسية، والمدورة، والاضافية، والملغاة، والنهائية والمحجوزة، والمصفاة، والمصروفة، اضافة الى الاعتمادات الواجب تدويرها، او الواجب الغاؤها، الى مديرية المحاسبة العامة.

٣- يرسل مدير المحاسبة العامة هذه البيانات مصدقة، ومشفوعة بملاحظاته، الى ديوان المحاسبة، ضمن مهل محددة، وقبل ١٥ تموز من السنة التالية لسنة الحساب، في ما خص الحساب السنوي، ويرسل، قبل ١٥ آب من السنة نفسها، الحساب الاداري العام الذي يتضمن المعلومات المذكورة آنفا، في ما خص النفقات، اما في ما خص الواردات، فيتضمن تقدير الموازنة، والبقايا المدورة، والمبالغ المحققة خلال السنة، والمبالغ الملغاة او المنزلة، والمبالغ الموضوعة قيد التحصيل، والمبالغ المحصلة، والمبالغ الباقية قيد التحصيل.

ويضم الحساب الاداري العام الى مشروع قانون قطع حساب الموازنة.

٤- يرسل المحتسبون المركزيون والمحليون، بواسطة مديرية المحاسبة العامة، الى ديوان المحاسبة، حساب مهمة سنوياً، يتضمن، وفق التصميم العام للحسابات، وضعية الحساب في أول السنة، ومجموع العمليات التي قام بها المحتسب، من قبض

ودفع خلال السنة، ووضعية الحساب في اخر السنة، ويرفقه بالمستندات الثبوتية المطلوبة.

٥- يرسل مدير المحاسبة العامة حساب المهمة العام، الى ديوان المحاسبة قبل ١٠ تشرين أول من السنة التالية لسنة الحساب، وهو يتضمن نتيجة توحيد حسابات مهمة المحتسبين، منفذي الموازنة العامة، والموازنات الملحقة.

ثالثاً: المعاملات التي تتناولها

تتناول الرقابة على الحسابا ت المعاملات التالية:

١- في ما يتعلق بالواردات:

- صحة المستندات التي جرى التحصيل بموجبها.
- صحة التحصيلات، وانطباقها على قوانين الجباية.
- صحة توريد المبالغ المحصلة، الى الصناديق العامة.

٢- في ما يتعلق بالنفقات:

- صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها، وانطباق المعاملة على القوانين والانظمة المرعية الاجراء، وعلى الموازنة، والاعتمادات المفتوحة بموجبها.
- وجود الاوراق المثبتة للنفقة، كما جرى تحديدها بموجب قرار وزير المالية رقم ١/٥٩ تاريخ ١٩٦٦/١/٧ الصادر تنفيذا للمادة ٧٥ من قانون المحاسبة العمومية.

٣- في ما يتعلق بمقبوضات الخزينة ومدفوعاتها:

- صحة معاملات القبض والدفع، وانطبقها على الاوامر الصادرة عن الجهة الصالحة.

٤- في ما يتعلق بالمواد:

- صحة استلام المواد، وحفظها، وتسليمها، وصحة تنظيم بيانات الجردة.

٥- في ما يتعلق بالحسابات:

- صحة الحسابات وانطباقها على القوانين والانظمة.
- انطباق القيود على الاوراق المثبتة المقدمة.

رابعاً: نتائجها

١- قضت المادة ٥٨ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، بان يصفي الديوان، حسابات المحتسبين، ويحررها، ويبت فيها، بقرارات مؤقتة، او بقرارات نهائية.

يبين القرار المؤقت، المآخذ المنسوبة الى الحساب، وما يترتب على المحتسب ان يبديه عليها. ويبين القرار النهائي، ان المحتسب بريء الذمة Arrêt de décharge أو Le quitus أو مسلفاً أو مشغول الذمةArrêt de débet.

٢- ان الفرق بين هذين النوعين من القرارات هو، ان القرار المؤقت مجرد قرار تمهيدي، يمكن للقاضي ان يسحبه، او يعدل فيه، بناء للطلب، او عفواً، في حين ان القرار النهائي، يكتسب قوة القضية المحكوم بها Il acquiert l'autorité de la chose jugée، ويقيد القاضي الذي لا يمكنه الرجوع عنه، الاّ باتباع الطرق الاستثنائية للمراجعة.

كما ان القرار المؤقت ليس له القوة التنفيذية التي يكتسبها القرار النهائي، ويترتب على ذلك، ان القرار المؤقت لا يمكن المراجعة بشأنه، سواء عن طريق اعادة النظر، او عن طريق الطعن امام مجلس شورى الدولة، بخلاف ما هو عليه القرار النهائي[١].

٣- ان الاحداث التي عصفت بلبنان، وما نجم عنها، من اضرار، وتلف في السجلات والمستندات الثبوتية، بالاضافة الى ما آل اليه وضع الادارات المختصة، وما تعانيه من نقص في جهازها البشري، كل ذلك، أدى الى عدم اعداد البيانات، وتقديم الحسابات المطلوبة، منذ العام ١٩٨٠ الى ديوان المحاسبة، فحال ذلك، دون ممارسة رقابته عليها.

وبنتيجة درس الموضوع، بين الجهات المعنية (ديوان المحاسبة - وزارة المالية) صدر القانون رقم ٣٩٣ تاريخ ١٩٩٥/١/١٢ الذي قضى بان يمارس ديوان المحاسبة رقابته على الحسابات اعتبارا من حسابات السنة ١٩٩١.

---

(١) - J. Magnet , op. cit. p. 137

كما ان المادة الثانية، من قانون قطع حساب الموازنة العامة لعام ١٩٩٤، رقم ٤٠٨ تاريخ ١٩٩٥/٢/٧، قضت بصرف النظر نهائياً، عن اعداد حساب مهمة المحتسبين المركزيين، وحساب المهمة العام، وقطع حساب الموازنة العامة، والموازنات الملحقة، للسنوات ١٩٩٠ وما قبلها.

٤ـ تتشابه الاحكام القانونية اللبنانية مع الاحكام الفرنسية، لجهة التدقيق في حسابات المحتسبين، والبت بصحتها، في حين ان القانون الفرنسي، أولى المحتسب صلاحية الرقابة الشاملة، على المراحل الادارية في تنفيذ النفقة، بينما اناط القانون اللبناني هذه الصلاحية بالآمر بالصرف. واذا كانت هذه الاحكام تبرر التشدد في رقابه ديوان المحاسبة الفرنسي على المحتسب، بمقابل الصلاحيات المعطاة له، كمدقق في المعاملات ومراقب لها، بالاضافة الى مهمته كدافع للنفقة، فليس في القانون اللبناني ما يقابلها، حتى يصح اعتماد التشدد ذاته، في الرقابة على اعمال المحتسب، دون الآمر بالصرف.

النبذة الثانية: في الرقابة القضائية على الموظفين[1].

أولاً: نطاقها

تتحدد الرقابة القضائية لديوان المحاسبة على الموظفين من خلال العناصر الثلاثة التالية:

– تحديد طبيعة الاموال موضوع الاستعمال.

---

(١) لا يمارس ديوان المحاسبة الفرنسي الرقابة القضائية على الموظفين، على غرار ما هو عليه الحال في لبنان.فهذه الصلاحية هي من اختصاص المجلس التأديبي المالي الذي انشيء بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٩٤٨/٩/٢٥ وكانت صلاحياته تنحصر في محاكمة المخالفات المرتكبة في نطاق قانون الموازنة حيث كان يدعى la cour de discipline budgétaire وجرى توسيع صلاحياته، بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٩٧١/٧/١٣ ثم جرى توسيعها ثانية عام ١٩٨٠، وثالثة عام ١٩٨٢، دون تعديل في تنظيمه J.Cl. Martinez,. P. Di Malta-Droit budgétaire- 2 éd. Litec 1988 p. 843, 844.

- تحديد الادارات والهيئات التي تخضع لرقابة الديوان.
- تحديد الاشخاص الذي تشملهم رقابة الديوان.

الاموال التي يسهر عليها الديوان

حددت المادة الاولى، من قانون تنظيم الديوان، ان مهمته، كمحكمة ادارية تتولى القضاء المالي، هي السهر على الاموال العمومية، والاموال المودعة في الخزينة.

١- بالرجوع الى قانون المحاسبة العمومية، يتبين ان المادة الثانية منه، حددت الاموال العمومية، بانها اموال الدولة، والبلديات، والمؤسسات العامة التابعة للدولة او البلديات، واموال سائر الاشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية.

٢- اما الاموال المودعة في الخزينة، فتشمل الاموال المتأتية من الامانات، والتأمينات، والكفالات، وسائر الاموال التي تودع في الخزينة، لحساب الغير، اضافة الى الاموال العمومية المحددة في المادة الثانية، من قانون المحاسبة العمومية.

مع الاشارة الى ان التعديل الذي قضت به المادة الثالثة، من القانون رقم ٨٧/٤٩ تاريخ ١٩٨٧/١١/٢١، نص على انه يمكن للادارات ذات الموازنات الملحقة، والمؤسسات العامة، والبلديات، وسائر الاشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية، فتح حسابات جارية مستقلة بهم، في مصرف لبنان.

٣- وفي اجتهادات ديوان المحاسبة، ان صفة العمومية تتسم بها الاموال التالية:

أ - المبالغ التي يستوفيها مديرو المدارس الرسمية، خارج نطاق الرسوم المدرسية، بدليل انها تجبى من العموم، وتنفق في سبيل العموم. فهذه الاموال تعتبر مساهمات مالية مخصصة لمصالح عمومية، وهو ما يسمونه بالفرنسية Fonds de concours [(١)].
وقد استقر الاجتهاد الفرنسي على اعتبار المساهمات المذكورة اموالا عمومية، وبالتالي اعتبار الاشخاص الذين يتولون ادارتها محتسبين واقعيين.

---

(١) قرار ديوان المحاسبة رقم ٣٥٥/ ر.ق.تاريخ ١٩٧٠/٤/١ - مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية الصادرة خلال العام ١٩٧٠- ص٣٠٩ وما يليها- وقرار ديوان المحاسبة رقم ٣٨ تاريخ ١٩٧٠/٣/٤ نفس المجموعة، ص ٤٣.

ب - الأموال المتجمعة في صندوق عمومي، نتيجة تبرع المستحقين، بكسور الليرة من استحقاقهم، بغاية تأمين بعض النفقات الطارئة، تدخل في نطاق الأموال المخصصة لمصلحة عمومية، مما يجعلها متصفة بالأموال العمومية[1].

جـ - اموال اللجان المشاعبة التي تتولى إدارة الأملاك المشاعية، وتدبيرها، هي أموال عمومية، تبعاً لاعتبار اللجان المذكورة من عداد الاشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية[2].

الإدارات والهيئات التي تخضع لرقابة الديوان

١- حددت المادة الثانية، من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الجهات التي تخضع لرقابته، كما يلي:

- ادارات الدولة.
- بلديات بيروت، طرابلس، والميناء، وبرج حمود، وصيدا، وزحلة - المعلقة، وسائر البلديات التي أخضعت، أو تخضع، لرقابة ديوان المحاسبة، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.
- المؤسسات العامة التابعة للدولة، وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.
- هيئات الرقابة التي تمثل الدولة، في المؤسسات التي تشرف عليها، أو في المؤسسات التي تضمن لها الدولة حداً أدنى من الأرباح.
- المؤسسات، والجمعيات، وسائر الهيئات، والشركات التي للدولة، أو البلديات، أو للمؤسسات العامة التابعة للدولة، أو للبلديات، علاقة مالية بها عن طريق المساهمة، أو المساعدة، أوالتسليف.

---

(١) قرار ديوان المحاسبة رقم ٥٠/ ر.ق تاريخ ١٩٧٢/١/١٨ - مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية الصادرة خلال العام ١٩٧١- ص ٣٢١.

(٢) قرار ديوان المحاسبة رقم ١١٧ تاريخ ١٩٧٢/٧/١٣ - نفس المرجع - ص ١٧١.

الاشخاص الذين تشملهم رقابة الديوان

١- حددت المادة ٥٩، من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الاشخاص الذين تشملهم رقابته، كما يلي:

- كل من يقوم بادارة، او استعمال، الاموال العمومية، والاموال المودعة في الخزينة.
- كل من يقوم بعمليات القبض والدفع، لحساب الخزينة، او لصالحها، او بمسك حساباتها.
- كل من يتدخل في ادارة الاموال المذكورة، وفي القيام بالعمليات السالفة الذكر، دون ان تكون له الصفة القانونية.
- كل من يساهم في الاعمال، والعمليات، المشار اليها، سواء باجراء الاعمال التحضيرية لها، او مراقبتها، او بالتصديق عليها.
- كل شخص من غير الموظفين، عهد اليه تولي المهام المنصوص عليها اعلاه، سواء أكان ذلك بالتعيين، او بالانتخاب، او بالتعاقد.
- اعضاء الهيئات التقريرية، بمناسبة توليهم المهام المذكورة آنفا.
- كل شخص من غير الموظفين، تولى هذه المهام، او تدخل، اوساهم، فيها دون صفة قانونية.

٢- صدر عن ديوان المحاسبة عدد من الآراء، قضت باعتبار المتدخلين في ادارة الاموال العمومية بحكم الموظفين، بالمعنى المنصوص عليه في المادة ٥٩ من قانون تنظيمه، وفي سياق هذه الآراء، جرى توضيح المقصود من عبارة " ادارة الاموال العمومية"، نذكر من ذلك:

- ان اعطاء المحامي المتعاقد مع احدى المؤسسات العامة سلفة، بغاية تأدية اجرة خبراء، يتضمن العهدة اليه بادارتها، مما يجعله من عداد المتولين ادارة الاموال العمومية[١].

---

(١) قرار ديوان المحاسبة رقم ٦٢٩/ ر.ق تاريخ ١٩٧١/١١/٩ - مجموعة الآراء الاستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة خلال العام ١٩٧١ - ص ٤٠٠.

- ان قبض قيمة حوالة صرف، من قبل رئيس دائرة محافظة البقاع، بغية تأديتها، بواسطته الى صاحب الحق فيها، يتضمن تدخلاً في ادارة الاموال العمومية دون اختصاص، ويتناول اعمالاً حسابية، دون ان تكون له صفة المحتسب، مما يستدعي اعتباره، عملاً باحكام المادة، ١٨١ من قانون المحاسبة العمومية، محتسباً واقعياً، ويستلزم سؤاله عن أعماله كالمحتسب الرسمي[1].

المخالفات التي تقع في نطاق رقابة الديوان

حددت المادة ٦٠، من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المخالفات التي تقع في نطاق رقابته، والتي تستتبع عقوبة بالغرامة، بالاضافة الى الالتزامات المدنية، والعقوبات الجزائية والمسلكية، التي يمكن ان تقضي بها المراجع المختصة. وهذه المخالفات هي التالية:

- عقد نفقة خلافاً للقانون.
- عقد نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات.
- اهمال عرض احدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة، او وضع معاملة موضع التنفيذ، دون التقيد بالشروط الواردة في قرار الديوان بشأنها.
- عدم التقيد برفض التأشير على المعاملة، من قبل ديوان المحاسبة، او من قبل مراقب عقد النفقات.
- اساءة قيد احدى النفقات، لستر تجاوز في الاعتمادات.
- تنفيذ أمر مخالف للقانون، ورد عن غير الطريق التسلسلي.
- اكساب او محاولة اكساب الاشخاص الذين يتعاقدون مع الادارة، ربحاً غير مشروع.

---

(١) قرار ديوان المحاسبة رقم ٣٤٨/ ر.ق تاريخ ١٩٦٩/٥/٢٠ - مجموعة الآراء الإستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة خلال العام ١٩٦٩ - ص.٢٦٥.

- ارتكاب خطأ، او تقصير، أو اهمال، من شأنه ايقاع ضرر مادي بالاموال العمومية، او بالاموال المودعة في الخزينة.
- التأخير عن ايداع ديوان المحاسبة، او النيابة العامة لديه، الحسابات، والمستندات، والايضاحات المطلوبة، ضمن المهل المحددة في القوانين والانظمة.
- مخالفة النصوص المتعلقة بادارة، او استعمال الاموال العمومية، او الاموال المودعة في الخزينة.

ثانياً: أصول المحاكمة امام الديوان وخصائصها

١- انها اصول استقصائية Procédure inquisitoire، حيث ينظر الديوان في المخالفة، عفواً، او بناء على طلب المدعي العام لديه، وفي الحالتين يجري التحقيق حول القضية، والاستماع الى الموظفين والشهود، والطلب الى الادارة او الهيئة المختصة، ايداع الديوان المستندات والايضاحات والمعلومات التي يحتاج اليها، او اجراء التدقيق المحلي بالقضية.

وصلاحية الديوان هي صلاحية مطلقة، في تحريك اجراءات المحاكمة، ومباشرة التحقيقات التي يراها مناسبة، وله ان يباشر المحاكمة، من تلقاء نفسه، دون وجود فريق مدع، أو دون ادعاء من النيابة العامة.

٢- انها اصول سرية Procédure secrète، سواء في مرحلة التحقيق، أو في جلسة المذاكرة، وهي ما تقضي به اليمين القانونية التي يحلفها القضاة، والمراقبون ومدققو الحسابات.

٣- انها اصول خطية Procédure écrite، وهذا ما يستفاد من احكام المواد ٦٨ و ٦٩ و٧٠ و٧١، من قانون تنظيم الديوان، المتعلقة باجراءات التحقيق، والاستماع الى الموظفين والشهود، وطلب المعلومات والايضاحات الخطية، ووضع التقارير من قبل المستشارين الذين يتولون التحقيق، واحالة التقارير، الى المدعي العام لدى الديوان، وابلاغ الموظفين القرارات المؤقتة بشأنهم، لتقديم الدفاعات المطلوبة.

٤- انها اصول وجاهية Procédure contradictoire، وتتأمن الوجاهية من خلال القرارات المؤقتة التي تثير في وجه الموظف، او المحتسب، المآخذ المنسوبة اليه، لتبريرها، وابداء دفاعه بشأنها، وذلك تمهيداً لاصدار القرارات النهائية.

٥- ان دفاع صاحب العلاقة عن المآخذ المنسوبة اليه يقدم منه شخصياً، او من محام يستعين به. ولا تتوجب رسوم قضائية على المحاكمات امام الديوان. غير ان المادة ٧٧، من قانون تنظيم الديوان، علقت قبول طلب اعادة النظر المقدم من صاحب العلاقة، على تأدية تأمين قدره عشرة آلاف ليرة لبنانية، يصادر ايراداً للخزينة اذا رد الطلب شكلاً، او اساساً.

ثالثاً: اثر الملاحقات العدلية على المحاكمة امام الديوان

نذكر، في هذا المجال، عدداً من الآراء والقرارات التي صدرت عن ديوان المحاسبة، في هذا الشأن:

١- ان سبق الملاحقة امام محكمة عدلية (القاضي العقاري)، لا يحول دون محاكمة الموظف امام ديوان المحاسبة، لان هذه المحاكمة مستقلة عن سائر المحاكمات.

فضلاً عن ان ملاحقة الديوان تجري حتى دونما حصول ضرر، اذا تبين ان العمل كان من شأنه الحاق الضرر بالاموال العمومية[(١)].

٢- على المحاكم الجزائية، والمدنية، ان تتوقف عن البت بالدعوى المشارة امامها، اذا كان الامر يتطلب تحديد المرجع الصالح للتصرف بالاموال العمومية[(٢)].

---

(١) قرار ديوان المحاسبة رقم ٤٨/ ر.ق تاريخ ١٩٦٩/١/٢٣ - مجموعة الآراء الإستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة خلال العام ١٩٦٩ - ص.٢٨٧ وما يليها.
(٢) قرار ديوان المحاسبة رقم ٦٣٠/ ر.ق تاريخ ١٩٧١/١١/١٠ - المرجع السابق - ص ٣١٣.

٣- ان القرار الجزائي القاضي بتبرئة المدعى عليه، لعدم كفاية الدليل بحصول واقعة معينة، يجب اخذه بعين الاعتبار، من قبل ديوان المحاسبة، عند النظر في القضية ذاتها[1].

٤- ان اسقاط الحق العام لا يحول دون اجراء المحاكمة، امام ديوان المحاسبة، لان المخالفات التي ينظر فيها الديوان هي من نوع خاص[2].

رابعاً: في العقوبات التي يقضي بها الديوان

طبيعتها ومقدارها

١- يقدر ديوان المحاسبة اسباب المخالفة، وظروفها، ومدى المسؤولية عنها، ويحكم بالغرامة، ضمن الحدود المبينة، في المادتين ٦٠ و ٦١، من قانون تنظيمه، وهي تتراوح بين/١٥٠،٠٠٠/ ليرة لبنانية و/١،٥٠٠،٠٠٠/ ل.ل.

٢- للغرامة التي يقضي بها الديوان، صفتان:

- صفة الاكراه، حين تفرض على الموظف الممتنع عن تنفيذ موجب يطلب منه.
- وصفة العقوبة، حين تفرض على الموظف لقمع مخالفات ارتكبها خلافا للقانون.

الاعفاء منها

حددت اسباب الاعفاء من العقوبة في حالات ثلاث:

١- يعفى الموظف من العقوبة، اذا تم الرجوع عن العمل المؤدي الى المخالفة، قبل وضعه موضع التنفيذ.

---

(١) قرار ديوان المحاسبة رقم ٥١/ر.ق تاريخ ١٩٧١/١٠/١٣ ـ مجموعة الآراء الاستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة خلال العام ١٩٧٢ ـ ص ٣١١.

(٢) قرار ديوان المحاسبة رقم ٦٣٠/ر.ق تاريخ ١٩٧١/١١/١٠ ـ المرجع السابق ـ ص ٣١٣.

٢- يعفى الموظف من العقوبة، اذا تبين من التحقيق، ان المخالفة ارتكبت تنفيذاً لأمر خطي، تلقاه من رئيسه المباشر، شرط ان يكون قد لفت نظر هذا الرئيس خطياً الى المخالفة التي قد تنتج عن تنفيذ أمره.وفي هذه الحال، يحل الرئيس محل الموظف، في المسؤولية.

٣- للديوان ان يقرر الاعفاء من العقوبة، اذا تبين له انه كان من المستحيل على الموظف، ان يكون عالما بالمخالفة، وقت ارتكابها، او ان الموظف ارتكب المخالفة، من اجل حسن تسيير المصالح العمومية، او بغاية تلافي ضرر اكيد قد يلحق بها.

وقف تنفيذها

١- قضت الفقرة ٤ من المادة ٦٢، من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، بانه يمكن، اذا حكم الديوان بالغرامة، ان يقرر وقف تنفيذها، اذا تأكد من حسن نية المحكوم عليه. ويفسر حسن النية، بان لا تتوافر لدى الموظف، عند ارتكابه المخالفه، نية او قصد الاضرار بالمصالح العامة.

٢- ونصت الفقرة نفسها، على أن لا يستفيد الموظف المذكور، من وقف تنفيذ العقوبة، اكثر من مرة واحدة، خلال السنة المالية الواحدة، التي ارتكبت المخالفة خلالها.

ويستفاد من هذا النص، ان ارتكاب الموظف مخالفة ثانية، في سنة مالية غير السنة المالية التي ارتكبت فيها المخالفة الاولى، لا يؤدي بالضرورة، الى نقض وقف التنفيذ، وان كانت المدة الفاصلة بين وقوع المخالفتين لم تبلغ السنة الكاملة.

مرور الزمن عليها

ان مرور الزمن على الغرامة التي يقضي بها ديوان المحاسبة، هو موضوع خلاف بينه وبين مجلس شورى الدولة. فديوان المحاسبة يرى، ان الغرامة المالية التي يحكم بها، لا تسقط بمرور الزمن، لانها مجازاة من نوع خاص، وليس هناك نص قانوني

يحدد مرور الزمن بشأنها[1]. اما مجلس شورى الدولة فيرى، ان حكم هذه الغرامة هو كحكم الضرائب والرسوم، وبالتالي فهو يسقط بمرور الزمن المنصوص عليه في قانون المحاسبة العمومية[2].

وتجدر الاشارة، في هذا المجال، الى ان مرور الزمن على المخالفة، هو خمس سنوات، اعتباراً من تاريخ ارتكابها، اذا كان ظاهراً، او أعتباراً من تاريخ اكتشافها، اذا كان خفياً. ونحن نرى أن الغرامة فرع من أصل. والأصل، هنا، هو المخالفة؛ وبالتالي، فإن مرور الزمن على الغرامة يجب أن يكون مماثلاً لمرور الزمن على المخالفة.

تحصيلها

ان الغرامة التي يحكم بها ديوان المحاسبة، تحصل، من قبل وزارة المالية، وفقاً لقانون جباية الضرائب المباشرة، ويوضع التأمين الجبري على عقارات المحكوم عليه، وفقاً لما تنص عليه المادتان ٧٣ و ٧٤، من قانون تنظيم الديوان[3].

خامساً: في القرارات القضائية التي تصدر عن الديوان وطرق المراجعة ضدها

ان القرارات القضائية التي يصدرها الديوان، في نطاق رقابته القضائية، على الحسابات، او على الموظفين، هي على عدة انواع:

١- القرارات الاعدادية او التمهيدية، وهذه القرارات لا تفصل في اساس الدعوى، وانما تمهد له، وهي تصدر خلال مراحل التحقيق، وقد لا تتناول الموظف المخالف. ومن الامثلة عليها، القرارات القاضية باستجواب موظف، او بسماع شهود، او بابراز مستندات معينة، أو بتعيين خبير.

---

(١) قرار ديوان المحاسبة رقم ٨ تاريخ ١٩٦٦/١/٢٠، وقرار رقم ٢٠ تاريخ ١٩٦٦/٢/٢٠، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية الصادرة خلال العام ١٩٦٦.

(٢) قرار مجلس الشورى، رقم ١٢٩ تاريخ ١٩٦٩/٥/٧ - المجموعة الإدارية الخاصة لعام ١٩٦٩ - ص ١١٨.

(٣) قرار ديوان المحاسبة، رقم ١٨٤ تاريخ ١٩٦٨/١/١٧ - مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية الصادرة خلال عام ١٩٦٨ - ص ١٩٩ - ٢٠٠.

٢- القرارات المؤقتة، وهي تبين المآخذ المنسوبة الى الحساب، او الى الموظف، وما يترتب عليه ان يبديه رداً عليها، ضمن المهلة المعينة في القرار، على ان لا تقل هذه المهلة عن ثلاثين يوماً.

٣- القرارات النهائية، وهي التي تتخذ استناداً الى القرارات المؤقتة، او في ضوء ما ترتب عليها من تقديم اجوبة وايضاحات، او الامتناع عن ذلك.

طرق المراجعة.

يمكن الطعن في قرارات الديوان القضائية النهائية، بالطرق التالية:

١- عن طريق طلب اعادة النظر، وتهدف الى طلب العدول عن القرار النهائي، لانه مشوب بخطأ في الواقع، لم يكن من الممكن معرفته من قبل المحكمة، عند اصدارها لحكمها.

ويمكن طلب اعادة النظر، في احدى حالتين:

أ - اذا تبين من التدقيق في معاملة اخرى، ان هناك خطأ، او اغفالاً، او تزويراً، او قيداً مكرراً.

ب - اذا ظهرت مستندات، او امور جديدة، من شأنها تبديل وجهة القرار.

٢- عن طريق طلب نقض القرار، امام مجلس شورى الدولة، استناداً الى خطأ في القانون، وليس الى خطأ في الواقع، كما هو الحال في طلب اعادة النظر.

ويقدم طلب النقض، في احدى الحالات التالية:

- بداعي عدم الصلاحية، كممارسة صلاحية تعود للادارة، او ملاحقة جهات لا تخضع لاختصاصه، او الامتناع عن الحكم، في قضية تدخل في اختصاصه.
- أو بداعي مخالفة أصول المحاكمة، كمخالفة اجراءات المحاكمة، أو عدم تعليل القرارات تعليلاً صريحاً وكافياً.
- أو بداعي مخالفة القوانين والانظمة.

٣- تقدم طلبات اعادة النظر، او النقض، من احدى الجهات التالية:

- المدعي العام، لدى الديوان.
- وزير المالية، لصالح الخزينة.

- المحتسب، او الموظف المختص.
- الإدارة، او الهيئة ذات العلاقة.

الفقرة الثالثة: النيابة العامة لدى الديوان

تحتل النيابة العامة لدى الديوان مكانة مميزة، ضمن الهيكلية العائدة له، بوصفها ممثلة للحكومة[1]، طبقاً لما تقضي به المادة ٢٥، من قانون تنظيم الديوان. ويقوم بوظيفة النيابة العامة، المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، كما يقوم معاونو المدعي العام بوظيفة المدعي العام، تحت اشرافه.

ويمكن، من الرجوع الى احكام قانون تنظيم ديوان المحاسبة، والى بعض النصوص الواردة في قوانين اخرى، توزيع اختصاصات النيابة العامة لدى الديوان، الى ثلاثة مجالات، وفقاً للتفصيل التالي:

النبذة الأولى: تلقي الاعلام بالمخالفات

١- أوجبت المادة ٢٦، من قانون تنظيم الديوان، على المراجع المختصة ابلاغ المدعي العام لدى الديوان، عن المخالفات المنصوص عنها في هذا القانون.

---

(١) ان مهمة المدعي العام لدى ديوان المحاسبة الفرنسي، ليست محصورة «بصفته ممثلاً للحكومة لدى الديوان» كما ورد في نص المادة ٢٥، من القانون اللبناني. فالمادة الرابعة، من المرسوم التطبيقي للقانون الفرنسي رقم ٨٥-١٩٩ تاريخ ١٩٨٥/٢/١١، نصت على ما يلي:

Le procureur général exerce le ministère public par voie de réquisitions ou de conclusions.

أي انه يمارس مهام النيابة العامة، عن طريق تحريك الادعاء، وتقديم المطالعات. وقد عددت المادة المذكورة، بعض المهام التي يتولاها المدعي العام الفرنسي، ومنها:
- السهر على تقديم الحسابات الى الديوان، ضمن المهل القانونية.
- احالة عمليات الحسابات الواقعية gestion de fait الى الديوان، لاجراء المقتضى بشأنها.
- وضع المطالعات بشأن التقارير التي تحال اليه.
- مراقبة الاعمال في الديوان، وسواها.

(J. Magnet op.cit - p.325)

٢- كما أوجبت المادة ١١٣، من قانون المحاسبة العمومية، أن يقوم مراقب عقد النفقات، وغيره من المراجع عند الاقتضاء، كل في ما خصه، باعلام المدعي العام لدى الديوان، عن كل نفقة تعقد وفقاً لأحكام القانون، قبل تأشير مراقب عقد النفقات، وعن كل نفقة يعقدها الوزير متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته.

٣- وأوجبت المادة ١١٠، من المرسوم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢، المتعلق بأصول محاسبة البلديات، على المراقب العام لدى البلدية، ان يرفع تقريراً الى المدعي العام لدى الديوان، بشأن كل مخالفة مالية، تقع تحت طائلة قانون تنظيم الديوان، مرفقاً بالمستندات الثبوتية، وإلا اعتبر مسؤولاً عن التنفيذ.

٤- وبالإضافة الى الأحكام القانونية في هذا الشأن، والمذكورة آنفاً، فان النيابة العامة لدى الديوان، تقوم بتلقي الاخبار عن المخالفات، من خلال الشكاوى الفردية المباشرة، او من خلال ما تنشره، وتذيعه، وسائل الإعلام كافة.

النبذة الثانية: وضع المطالعات حول تقارير التفتيش المالي

نصت المادة ٢٦، من قانون تنظيم الديوان، على أن تقوم إدارة التفتيش المركزي بايداع المدعي العام لدىالديوان، نسخاً عن تقارير التفتيش المالي.ويتولى المدعي العام التدقيق في هذه التقارير، ويضع المطالعات بشأنها، ويعيدها، مع ملاحظاته وإقتراحاته، الى إدارة التفتيش المركزي، لاتخاذ التدابيرالإدارية، بحق الموظفين المسؤولين، عند الاقتضاء.

النبذة الثالثة: وضع المطالعات حول تقارير المستشارين
وطلبات إعادة النظر في قرارات الديوان

اذا كانت النيابة العامة جزءاً من الديوان، بصفته الجهاز الاعلى للرقابة المالية، الا انها تتمتع داخل هذا الجهاز، باستقلالية واضحة، من الناحية الوظيفية. ولذلك، فان قانون تنظيم الديوان قد منحها بعض الصلاحيات، التي تمارسها امام الهيئات الحاكمة لدى الديوان، والتي تتولى اصدار القرارات.

فمن جهة أولى، تجيز المادة ٢٥، من قانون تنظيم الديوان، للمدعي العام، ان يحضر الجلسات في الرقابة القضائية، وان يطلب الاوراق، لابداء مطالعته الخطية. كما

تحال، بموجب المادة ٧٠، من قانون تنظيم الديوان، وفي اطار الرقابة القضائية، على المدعي العام، تقارير المستشارين، مع اوراق الثبوت، التي يطلب فيها إعادة النظر في قرارات الديوان، او تعيين الصلاحية، او اشغال الذمة، او إبراءها، او فرض الغرامة. كما تحال سائر التقارير اليه، اذا طلبها، او اذا قرر الرئيس او الهيئة المختصة ذلك.

ومن جهة ثانية، خولت المادة ٤٣، من قانون تنظيم الديوان، المدعي العام، حق طلب إعادة النظر في قرارات الديوان المتخذة، ضمن نطاق رقابته الإدارية المسبقة، كما اولت المادة ٧٧، المدعي العام، مثل هذا الحق، في نطاق رقابته القضائية.

ملاحظات عامة

يحتل ديوان المحاسبة، باعتباره الجهاز الاعلى للرقابة المالية في لبنان، حيزاً واسعاً من إهتمامات المسؤولين والموظفين، بسبب الدور الهام المؤهل لأن يقوم به، في حماية الأموال العمومية من الهدر وسلامة استعمالها.

ويتزايد هذا الاهتمام مع تزايد الانفاق العام، وتعاظم الحاجة للرقابة الماليةعلى هذا الانفاق.

واذا كان ديوان المحاسبة قد قام بجانب في اداء هذا الدور، ويسعى الى توسيعه وتطويره، من خلال العمل على ملء الشواغر في ملاكاته، ورفع كفاءات العاملين فيه، عن طريق الدورات التدريبية، واللقاءات العلمية، التي نظمها او شارك فيها، فانه مازالت هناك عقبات كثيرة، تعترض عمل الديوان، وتحد من مدى رقابته على إدارة الاموال العمومية، وبالتالي من قدرته على منع الهدر الذي قد تتعرض له هذه الاموال، إضافة الى الحيلولة دون تنفيذ المشاريع او المعاملات المالية المخالفة للقانون.

ويمكن اجمال هذه العقبات بالآتي:

١- اقتصار رقابة الديوان المسبقة، على التثبت من صحة المعاملة، وإنطباقها على القوانين والانظمة، وعدم امتدادها الى التثبت من اعتدال الاسعار، او من ان مشروع العقد يؤمن المصلحة المالية للدولة او للاشخاص المعنويين العموميين.

٢- استثناء عدد كبير من المؤسسات العامة، وبخاصة الكبرى منها، كمجلس الانماء والاعمار ومجلس الجنوب، وصندوق المهجرين، من رقابة الديوان المسبقة،

لاسيما وانها تنفذ مشاريع ضخمة، ذات اكلاف عالية، وتتولى انفاق مبالغ طائلة من الاموال العمومية.

٣- استعمال مجلس الوزراء الحق الممنوح له، بموجب الفقرة الخامسة من المادة الخامسة من قانون انشاء مجلس الانماء والاعمار، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٧٧/١/٣١ تكليف مجلس الانماء واعمار بتنفيذ مشاريع تدخل، في الاصل، في اختصاص بعض الوزارات الخاضعة لرقابة الديوان المسبقة. وبذلك تخرج هذه المشاريع من نطاق رقابة الديوان، بعد ان كانت خاضعة لها، تبعاً لعدم خضوع مجلس الانماء والاعمار لهذه الرقابة.

٤- مخالفة مجلس الوزراء لقرارات الديوان القاضية بعدم الموافقة على بعض المعاملات المعروضة عليه، في إطار رقابته المسبقة، دون ان يراعي في ذلك، الطبيعة الاستثنائية لهذه الصلاحية الممنوحة له، بموجب المادة ٤١، من قانون تنظيم الديوان، ودون ان يعلل قراراته الصادرة بهذا الخصوص، خلافاً لما تقضي به هذه المادة، من ان يبت مجلس الوزراء بالمعاملات التي تعرض عليه بقرارات معللة، بعد الاستماع الى رئيس الديوان.

ومخالفة قرارات الديوان على هذا النحو، يحد من فائدة رقابته المسبقة ومن فعاليتها.

٥- تأخر بعض الادارات في ايداع ديوان المحاسبة، الحسابات والمستندات المطلوبة منها، ضمن المهل المحددة في القوانين والانظمة. وهذا التأخر يفضي الى عرقلة اعمال الرقابة، والى التأخر في الفصل بصحة الحسابات.

مع الإشارة الى ان ما يعاني منه الديوان لجهة الشغور في الملاك، تعاني منه الإدارات الأخرى، فضلاً عن ان إنجاز الحسابات في الإدارات المعنية، بات متعذراً دون اللجوء الى مكننتها، الامر الذي يستدعي المعالجة الشاملة في الديوان والإدارات على السواء[1].

---

(١) التقرير السنوي لديوان المحاسبة لعام ١٩٩٤ - ص٣ وما يليها منه.

الفصل الثالث

الرقابة السياسية*

١ ـ تبدأ الموازنة العامة دورتها، بإجازة انطلاقتها من قبل مجلس النواب. وقد غدا من المنطقي أن تختتم هذه الدورة بموافقة من قبل مجلس النواب نفسه، عملاً بقاعدة الموازاة في الشكل parallélisme de forme. فمجلس النواب الذي يجيز الموازنة بداية، هو نفسه الذي يصادق على ختام تنفيذها مؤخراً. ولا يعني ذلك، أن جميع البلدان ذات النظام البرلماني تأخذ بقاعدة الموازاة في الشكل؛ ففي إيطاليا، مثلاً، يمارس ديوان المحاسبة الرقابة المباشرة على تنفيذ الموازنة التي تخرج عن نطاق صلاحية البرلمان، وهو الذي يمارس الرقابة المؤخرة على التنفيذ، ويودع نتيجة رقابته البرلمان[١].

٢ ـ إن الرقابة السياسية التي يمارسها مجلس النواب على تنفيذ الموازنة، تعتبر الصيغة الأساسية لجميع أنواع الرقابات التي يخضع لها تنفيذ الموازنة، فهي مرجع الرقابات الأخرى، من أدارية وقضائية، وهي محورها الرئيس، من حيث أن الالتزام بحدود الإجازة البرلمانية للموازنة هو معيار صحة التنفيذ، وشرعيته.

ولكن هذه الرقابة مشوبة بالضعف، انعكاساً للضعف الذي ألم بالنظام البرلماني، بصورة عامة؛ فغدت رقابة شكلية، غير ذات أهمية، ويحول دون ممارستها على النحو المجدي الكثير من الصعوبات والعقبات.

وهذا ما سنعالجه في ما سيأتي من البحث.

---

* آثرنا استخدام عبارة «الرقابة السياسية» بدلاً من «الرقابة البرلمانية» بما ينسجم مع العبارات الأخرى التي استخدمناها في مواضعها، من رقابة إدارية، ورقابة قضائية، فنعتنا الرقابة بما يأتلف مع جوهرها وطبيعتها، وليس بما يأتلف مع الجهة أو الهيئة التي تتولاها.

(١) J. Cl Martinez et P. Di Malta op. cit. p. 854.

أولاً: ضعف الرقابة السياسية

يجب الإقرار، بداية، بأن المستوى الحالي للرقابة السياسية على تنفيذ الموازنة، هو على درجة كبيرة من الضعف. ويعود ذلك إلى عدد من الأسباب:

١ ـ إن الموازنة العامة هي من إعداد الحكومة، بصورة أساسية، فهي برنامج عملها السنوي. وقد تراجع دور مجلس النواب في هذا المجال، وتقيدت مبادرته على هذا الصعيد، فلا يجوز له، في خلال المناقشة بالموازنة، أو بمشاريع الاعتمادات الإضافية والاستثنائية، أن يزيد الاعتمادات المتقرحة عليه، بصورة تعديل أو اقتراح، يدخله عليها. وغدت مساهماته، في هذا الخصوص، نوعاً من الاستعراضات الخطابية؛ وهذا ما يفسر اللامبالاة البرلمانية في إجراء الرقابة. فهي لا تأخذ حيزاً من الاهتمام، على الصعيد السياسي، إذا هي لم تقترن بإمكانية التعديل، في مندرجات مشروع الموازنة[١].

٢ ـ بالإضافة إلى ذلك، فإن الإرادة على إجراء الرقابة على تنفيذ الموازنة، غير متوافرة؛ فالوقت اللازم لمتابعة الرقابة غير متوافر، والوسائل الضرورية لممارستها غير متوافرة أيضاً. بل إن البرلمانيين يخشون مضايقة الإدارة، وهم يتطلعون إلى إقامة علاقات حسنة معها، لما لهم من خدمات لناخبيهم يؤدونها لهم من خلالها. ثم أن ميزان القوى بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية يميل لصالح الأولى، فلماذا التصدي لها في مكامن قوتها؟

ثانياً: ضرورة الرقابة السياسية

على الرغم من الضعف الذي هي عليه، فإن الرقابة السياسية تبقى حاجة ضرورية، وذلك لعدد من الأسباب:

---

(١) J. Caritey. Le contrôle parlementaire en matière financière in revue de Droit Public T.XC, N° 5 p.1452.

١ ـ تبدو الرقابة كنوع من التعويض الضروري عما لحق السلطة التشريعية من وهن وضعف، حيث قيدت مبادرتها على الصعيد المالي، بل وعلى الصعيد التشريعي عامة، إذ باتت السلطة التنفيذية هي التي تعد مشاريع القوانين، في الأعم الأغلب من الحالات. بل إن نزع الثقة من الحكومة غالباً ما يبدو صعب المنال، فتبقى الرقابة سلاحاً يشهر في وجهها، فإذا هي لم تمنع، فإنها تزعج على الأقل.

٢ ـ إن الرقابة السياسية تبقى حاجة إدارية، فالإدارة بحاجة لأن تخضع لرقابة غير تسلسلية، أي غير مرتبطة بها، مستقلة عنها؛ ولرقابة غير قضائية، لكثرة إجراءاتها وما تستغرقه من وقت. فتبقى الرقابة السياسية المتفلتة من تلك القيود والتي تتوجه إلى عمل الوزير مباشرة، كمسؤول أول على رأس الإدارة. ثم أنه من العسير أن يتم تحديد المسؤول الحقيقي عن قرارات جماعية décisions collectives فتكون الرقابة السياسية الملاذ، في مثل هذه الحالات؛ حيث لها حرية التصرف، والاستقلالية، بل والشجاعة الكافية، لأن تطرح مسائل قد تعرض مستقبل البلد لمخاطر مالية واقتصادية، ذات انعكاسات سياسية واجتماعية غير محمودة العواقب.

٣ ـ إن الرقابة السياسية حاجة سيكولوجية، على الصعيد الشعبي، فيبدو البرلمانيون ملاذ ناخبيهم من مواجهة إدارة «كلية القدرة»، موغلة في البيروقراطية إلى حد التعلق بسفاسف الأمور، ضيقة الأفق، محدودة الفهم للنص القانوني، وإن ضاق عن استيعاب حركة التطور الجامحة. فيرتفع صوت البرلمانيين لتوجيه اللوم والنقد، مما يشكل ضغطاً معنوياً لكبح الإيغال في امتهان المواطنين[1].

ثالثاً: الصعوبات التي تواجه الرقابة السياسية

تصطدم الرقابة السياسية بعدد من الصعوبات والعوائق، نوجزها في ما يلي:

---

(١) ibid p. 1455 et s.

١ ـ إن الرقابة السياسية تفتقر إلى نظرية محددة، تستلهم منها عملها، وإلى قواعد تحكم هذا العمل وتوجهه. فما هي أهداف الرقابة السياسية؟ وما هي حدودها؟ وما هي استراتيجيتها؟ وبماذا تتميز بوضوح كاف عن الرقابة الإدارية والرقابة القضائية؟ وليس من السهل الإجابة على أسئلة كهذه في غياب نظرية متكاملة للرقابة.

٢ ـ إن الذين يتولون الرقابة السياسية، يدركون، بصورة عاجلة، حدود إمكانياتهم. فهم يعرفون أن الرقابة عمل تقني، يصل إلى حدود أن يكون مهنة واحترافاً، وتتطلب وفرة في المعلومات، ليس بوسعهم الحصول عليها.

إضافة إلى ذلك. هناك خشية من الانعكاسات السياسية، عندما تصل الرقابة في نتائجها إلى حد الإدانة، وتكون الخشية أكبر عندما لا تترتب على هذه النتائج أية تدابير عملية، فكأنها للإطلاع وأخذ العلم فقط.

رابعاً: ممارسة مجلس النواب الرقابة السياسية

على الرغم من ضعف الرقابة السياسية، والعوائق والصعوبات التي تحول دون أدائها بفعالية، فإن مجلس النواب ما يزال يحتفظ بعدد من الصلاحيات المهمة، على الصعيد المالي، وبالتحديد، في شأن الموازنة، إقراراً ومراقبة على التنفيذ. وسنفصل ذلك على الوجه التالي:

١ ـ مناقشة الموازنة مناسبة للرقابة الشاملة

ـ في عقد تشرين الأول، من كل عام، يلتئم مجلس النواب، في عقد عادي، لمناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة التي تشمل نفقاتها وارداتها عن السنة المقبلة. وتشكل هذه المناقشة مناسبة لانتعاش الحياة السياسية في البلاد. ولا تشكل الرقابة، أثناء تنفيذ الموازنة، أو الرقابة بعد تنفيذها، بديلاً عنها. فهذه المناسبة تتيح لمجلس النواب إجراء الرقابة الشاملة على السياسة الاقتصادية للحكومة، وعلى إدارتها لموازنة الدولة، وعلى الامكانيات المالية التي وضعت بتصرف جميع الوزراء، وما أنجزوه من مشاريع، أو قصروا في إنجازه. وبالإجمال، يطرح أمام النواب للنقاش، الأعمال،

والمشاريع، والبرامج، التي هي مبرر طلب الاعتمادات، في مشروع الموازنة المعروض للمناقشة والإقرار.

إنها المناسبة السنوية الفريدة التي تتيح لمجموع النواب، أن يطلبوا الاستفسارات، من جميع الوزراء، حول مختلف أوجه سياسة الحكومة. ويتطلب ذلك توفير كمية كبيرة من المعلومات، تضعها الإدارة بتصرف النواب، لتبرير المشاريع المطلوبة، بما يمتد للنظر في مشروعية العمل الجاري للتنفيذ[١].

وهكذا، تشمل النقاشات جميع مناحي الحياة العامة، وأداء الحكومة في جميع المرافق، بما لا يدع أية مسألة خارج النقاش والجدل، فتكثر المقالات والأبحاث، في الصحف، والمجلات، والندوات، والمحاضرات في مختلف القاعات والنوادي، والمناظرات التلفزيونية على مختلف القنوات. ويتسع النقاش حتى تشترك فيه سائر شرائح المجتمع، وفئاته، وأحزابه، ونواديه.

ويساهم ذلك كله في إذكاء الوعي السياسي، والحس النقدي، لدى الرأي العام. ويبقى ذلك مفيداً، وإن حال دون استثمار هذا الوعي إيجابياً، عدد من العوائق التي تكبح هذا الوعي، من أن يصل إلى مداه المطلوب*.

ـ يباشر مجلس النواب في إجراء الرقابة على الموازنة العامة، في مرحلة إعدادها، فإذا كان لا يجوز له، دستورياً، أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه، فإنه يجوز له أن يلغي بعض الاعتمادات، أو إن يخفض بعضها الآخر، كما يجوز له أن ينقل الاعتمادات من بند إلى بند، أو من فصل إلى فصل، أو من باب إلى باب، أي أن له

---

(١) Maurice Duverger, avec la collaboration d'Alain Dupas, Finances publiques, 1984, p. 369.

* نذكر من هذه العوائق، الطائفية، والمذهبية، والفئوية، والحزبية المنغلقة على ذاتها ضمن الطائفة أو المذهب أو الفئة، وما إلى ذلك من أمور توصد على الوعي السياسي المنافذ، من أن ينفلت منها، ويخرج إلى المدى الوطني الرحب.

صلاحية تغيير أوجه الإنفاق، وإعادة توزيعه، بما يجعل استعمال المال العام أوفى في أداء الخدمات العامة، وإشباع المنفعة العامة؛ أو هكذا، من المفروض أن يكون عليه الأمر، من حيث المبدأ. ذلك بأنه، من حيث الواقع؛ تلتبس هذه المسألة بشبهة المساومات السياسية الخاصة.

٢ ـ الرقابة على الموازنة العامة أثناء التنفيذ

ـ يرتكز حق مجلس النواب في الرقابة على الموازنة العامة أثناء التنفيذ، في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية، إلى حق إجراء الرقابة الشاملة الذي توليه أحكام الدستور لمجلس النواب على الحكومة. فله الحق في الرقابة على تنفيذ الموازنة، مثلما له الحق في الرقابة على جميع نشاطات الحكومة. فهذه الرقابة جزء من كل.

ـ على ذلك، فإنه يحق للنائب أن يوجه الأسئلة الشفوية والخطية، والاستجوابات، إلى الحكومة بمجموعها، أو إلى أحد الوزراء، في أي شأن من شؤون تنفيذ الموازنة.

وللحكومة أن تجيب على السؤال الشفوي فوراً، أو أن تطلب تأجيل الجواب، وفي هذه الحالة يصار إلى إيداع مضمون السؤال، كما ورد، إلى الوزير المختص.

أما السؤال الخطي، والاستجواب، فيوجه بواسطة رئيس المجلس، وللحكومة أن تجيب عليهما في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر، من تاريخ تسلمها إياه. وإذا تبين أن الجواب يتطلب إجراء تحقيق، أو جمع معلومات يتعذر الاستحصال عليها، في المهلة المذكورة، تطلب الحكومة تجديد المهلة، ولهيئة المجلس أن تمنحها مهلة تعتبرها كافية لأعداد الجواب. وإذا لم تجب الحكومة، ضمن المهلة القانونية، على سؤال النائب، حق له أن يحوله إلى استجواب.

وفور ورود الجواب على الاستجواب، أو بعد انقضاء المهلة، إذا كانت الحكومة لم تجب عليه، يدرج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للأسئلة والاستجوابات. ويمكن بعد ذلك طرح الثقة بالحكومة.

ـ بالإضافة إلى الأسئلة والاستجوابات، فإنه يحق لمجلس النواب، في هيئته العامة، أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين، بناء على اقتراح مقدم إليه للمناقشة، أو في معرض سؤال، أو استجواب، في موضوع معين، أو مشروع يطرح عليه.

وللجنة التحقيق أن تطلع على جميع الأوراق، في مختلف دوائر الدولة، وأن تطلب تبليغها نسخاً عنها، وأن تستمع الإفادات، وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق.

ويحق للجنة التحقيقات أن تعين لجنة فرعية من أعضائها، لاستقصاء الحقائق في قضية معينة. وفي حال امتناع الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية، يمكن للجنة التحقيق الأساسية أن تطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة.

ويمكن لمجلس النواب أن يولي لجنة التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية، على أن يصدر القرار في جلسة الهيئة العامة.

وتضع لجنة التحقيق تقريراً بنتيجة أعمالها ترفعه إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على المجلس للبت بالموضوع.

٣ ـ الرقابة على الموازنة العامة بعد تنفيذها

ـ نشأتها

يرقى تاريخ نشأة الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة بعد تنفيذها إلى عودة الملكية في فرنسا، La Restauration ففي ١٥ أيار ١٨١٨ صدر قانون يعطي الجمعية الوطنية الفرنسية مثل هذا الحق في الرقابة. وكان هذا القانون يمثل عملاً سياسياً على درجة كبيرة من الأهمية، حيث كانت الرقابة على ختام تنفيذ الموازنة مناسبة فريدة لكي يقول البرلمانيون آراءهم في سياسة الحكومة وأدائها. فلم يكن للنائب حتى ذلك الحين، حق طرح الأسئلة على الحكومة أو استجوابها. فشكل حق الرقابة المؤخرة ليقول النائب ما يقول[1].

---

(١) P-M. Gaudement. Op. cit. p. 405.

وفي ظل ملكية تموز، رفضت الجمعية الوطنية الفرنسية، عام ١٨٣٣، التصديق على الاعتمادات الإضافية التي لحظتها الحكومة، في موازنة عام ١٨٣٠، لتغطية نفقات قمع انتفاضة تموز، من العام المذكور[1].

غير أن هذه الحادثة، على شهرتها، لم تشكل سابقة، تكررت لاحقاً في الممارسة البرلمانية. وقد وصلت تلك الرقابة إلى أن تكون طقساً غير ذي أهمية سياسية. حتى أن بعض البلدان أوكلوا مهمة هذه الرقابة إلى هيئات متخصصة غير سياسية. فالرقابة المؤخرة هي، بجوهرها، تطلع إلى الماضي، في حين أن مناقشة مشروع الموازنة للعام المقبل، تطلع إلى المستقبل.

ـ مآلها

انتهت الرقابة السياسية المؤخرة على تنفيذ الموازنة إلى أن تفقد أهميتها التي كانت لها، في بدء نشوئها؛ بل، وإلى أن تفقد صبغتها السياسية في بعض البلدان، وأن تتولاها هيئات متخصصة، وإن كانت تعمل لصالح مجلس النواب، أو بإشراف إحدى لجانه.

ـ ففي إيطاليا، لا توجد رقابة برلمانية مباشرة على تنفيذ الموازنة. وإنما يكتفي البرلمان، عبر لجانه، بالنظر في التقارير التي يودعه إياها ديوان المحاسبة. أما في الممارسة العملية، فإن اللجان البرلمانية لا تعير اهتماماً لموضوعات الرقابة.

ـ وفي بلجيكا، حيث يصادق مجلس الممثلين والشيوخ على قانون الحسابات، فإن مجلس الممثلين يتولى، بصورة غير مباشرة، الرقابة القضائية على الحسابات، وذلك من خلال أن هذا المجلس هو الذي يعين جميع أعضاء ديوان المحاسبة، عملاً بنص المادة ١١٦ من الدستور البلجيكي.

---

(١) J. Cl. Martinez. et P. Di Malta op. cit. p. 861.

ـ وفي بريطانيا، فإن المراقب والمدقق العـام comptroller and auditor general الذي يساعده في مهمته خمسماية موظف، هو الـذي يتـولى الرقابـة المـؤخرة علـى حسابات الدولة، وانطباق إنفاق الاعتمادات على قانون إقرار الموازنة، ويكشـف عـن هدر المال العام، عند الاقتضاء، وعن الخلل في التنظيم، ويـنظم بنتيجـة ذلـك تقريـراً يرفعه إلى لجنة الحسابات العامة public accounts committee التي يعود لها إجراء التحقيق في المسائل المثارة في التقرير المذكور، والاستماع إلى المـوظفين المعنيـين. ولكن هذه اللجنة المنشأة، منذ العام ١٨٦١، والتي تتمتـع بصـلاحيات واسـعة للقيـام بمهامها في الرقابة والتدقيق، ليس من حقها اتخـاذ العقوبـات، وإنمـا تكتفـي بإعـداد تقرير آخر ترفعه إلى مجلس العموم، ليكون مادة نقاش فيه.

وهكذا نرى أن الرقابة، بمفهومها الذي يرمي إلى التأكـد مـن انطبـاق المعـاملات المالية على قانون الموازنة، لم تعد الهاجس الأكبر فـي المرحلـة الراهنـة. ففـي هـذا المجال (مجال تطبيق قانون الموازنة العامة) نرى أن هناك اتجاهاً بالتحول مـن دولـة القانون Etat de droit إلى حالة الأمر الواقع état de fait accompli. وحالة كهذه، لا تحتاج إلى رقابة معمقة، وإنما يكفي إعداد محضر لإثباتها[1].

ـ **طريقة إجرائها في لبنان**

يمارس مجلس النواب، في لبنان، الرقابـة المـؤخرة علـى تنفيـذ الموازنـة العامـة والموازنات الملحقة، من خلال إقراره قانون قطع حساب الموازنة، كل سـنة، وذلـك على النحو التالي:

ـ تقوم مديرية المحاسبة العامة، في مديرية المالية العامـة، بتنظيم قطـع حسـاب الموازنة، وتقدمه إلى ديوان المحاسبة، قبل ١٥ آب من السنة التي تلي سنة الموازنة.

---

(١) J.- Cl. Martinez, P Di Malta op. cit. p.866. 867.

ـ يدقق ديوان المحاسبة بالمعاملات المالية، وبنتائجها العامة، من حين عقدها إلى حين دفعها، وقيدها في الحسابات العائدة لها، ثم يضع تقريراً سنوياً بنتائج تدقيقه، وينظم بياناً عاماً بمطابقة الحسابات، ويرفع ذلك إلى الحكومة.

ـ تحيل الحكومة مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب، قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة، بالصيغة التالية:

«نصت المادة ٨٧ من الدستور اللبناني على ما يلي:

«إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة، يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة...».

بناء عليه،

فإن هذه الحسابات النهائية يتم إقرارها بموجب قانون قطع الحساب؛ وهو صك تشريعي تبين فيه نفقات موازنة الدولة وارداتها المنفذة، خلال سنة مالية معينة، وفقاً لما أجازته السلطة التشريعية بموجب قانون الموازنة. فإذا أسفر قطع الحساب عن زيادة في الواردات، تحول هذه الزيادة، بموجب قانون القطع إلى حساب مال الاحتياط، وإذا أسفر عن زيادة في النفقات يغطى العجز من حساب مال الاحتياط، وإذا كان مال الاحتياط لا يكفي، قيد العجز في حساب السلفات على أن يسدد إجبارياً، من أول سنة تالية يظهر فيها وفر، وإن لم يكف هذا الوفر فمن وفر السنوات اللاحقة على التوالي، وفقاً للمادة ١٩٦ من قانون المحاسبة العمومية.

إن الحكومة إذ تتقدم من المجلس النيابي الكريم بمشروع قانون قطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام...، ترجو إقراره».

ـ يقر مجلس النواب قانون قطع الحساب بالصيغة التالية:

«مع الأخذ في الاعتبار التعديلات التي قد يقرها ديوان المحاسبة والتي يتولى إجراءها لاحقاً، في حال وجودها، يقطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة عن عام ......، كما يلي:

١ ـ واردات الموازنة العامة.	ل.ل.
أ ـ الواردات المنفذة.	ل.ل.
ب ـ المأخوذات من مال الاحتياط.	ل.ل.
٢ ـ نفقات الموازنة العامة.	ل.ل.
أ ـ النفقات المصروفة على الجزء الأول.	ل.ل.
ب ـ النفقات المصروفة على الجزء الثاني (أ).	ل.ل.
ج ـ النفقات المصروفة على الجزء الثاني (ب).	ل.ل.

ثم تذكر النتيجة الدفترية بالمقارنة بين النفقات والواردات، بما فيها المأخوذات من مال الاحتياط. وتذكر النتيجة النهائية بالمقارنة بين النفقات والواردات دون احتساب المأخوذات من مال الاحتياط. فتظهر بذلك قيمة العجز الحقيقي لتنفيذ الموازنة، حيث أن المأخوذات من مال الاحتياط ليست إيراداً حقيقياً.

ويصار إلى ذكر الواردات المنفذة والنفقات المصروفة، لكل موازنة ملحقة على حدة، على النحو المبين بالنسبة إلى الموازنة العامة.

ويلحق بقانون قطع الحساب:

- البيانات الإيضاحية للموازنة العامة والموازنات المحلقة.
- خلاصات قطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة ووضعية حساب مال الاحتياط.
- بيان الاعتمادات الإضافية المغطاة بالواردات.
- حساب مال الاحتياط وحساب السلفات لتغطية عجز الموازنة العامة.
- قطع حساب الموازنة العامة المقارن عن عدد من السنوات السابقة، مع بيان نسب العجز عن تلك السنوات.

الملاحق

١ ـ قانون المحاسبة العمومية

٢ ـ الجدول النموذجي لتقسيم نفقات الموازنة العامة.

٣ ـ الجدول النموذجي لتقسيم واردات الموازنة العامة.

٤ ـ التصنيف الوظيفي للنفقات العامة في الموازنة.

٥ ـ التصميم العام لحسابات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات.

الملحق رقم - ١ -

قانون المحاسبة العمومية[1]

مشروع قانون صادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩

تاريخ ٣٠ كانون الأول سنة ١٩٦٣

إن رئيس الجمهورية

بناء على الدستور اللبناني ولاسيما المادة ٥٨ منه.

وبما أن الحكومة أحالت على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم ١٤٣١٥ تاريخ ١٩٦٣/١١/٤ مشروع القانون المعجل الرامي إلى تحديد أصول المحاسبة العمومية.

وبما أنه انقضى أكثر من أربعين يوماً على إحالة هذا المشروع إلى مجلس النواب دون أن يبت به.

وبناء على اقتراح وزير المالية.

وبعد موافقة مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ ٣٠ كانون الأول ١٩٦٣.

يرسم ما يأتي:

المادة الأولى – يوضع موضع التنفيذ مشروع القانون المعجل المحال على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم ١٤٣١٥ تاريخ ١٩٦٣/١١/٤ وهذا نصه:

---

(١) المادة ٢٢ من القانون رقم ٦٦/٥٥ تاريخ ١٩٦٦/٩/٣:

(إبدال عبارة الجزء الثاني محل عبارة الجزء الثاني والجزء الثالث من قانون المحاسبة العمومية).

تحل عبار: «الجزء الثاني» محل عبارة «الجزء الثاني» و«الجزء الثالث» أينما وردت العبارة الثانية من قانون المحاسبة العمومية.

الباب الأول: أحكام عامة

المادة الأولى ـ يحدد هذا القانون أصول إعداد موازنة الدولة، وتنفيذها، وقطع حسابها، وإدارة الأموال العمومية، والأموال المودعة في الخزينة.

المادة ٢ ـ الأموال العمومية هي أموال الدولة، والبلديات، والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات، وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية.

المادة ٣ ـ الموازنة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق.

المادة ٤ ـ تتألف الموازنة من قانون الموازنة والجداول الإجمالية والتفصيلية الملحقة به.

المادة ٥ ـ قانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة.

يحتوي هذا القانون على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات، وإجازة الجباية، وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق، وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة.

المادة ٦ ـ تتألف موازنة الدولة من الموازنة العامة، وموازنات ملحقة، وموازنات استثنائية.

تحدث الموازنات الملحقة والموازنات الاستثنائية بقوانين خاصة، وتطبق عليها أحكام هذا القانون، الا إذا تضمنت الأحكام الخاصة بها نصوصاً مخالفة.

المادة ٧ ـ توضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الأول.

المادة ٨ ـ تقيد الواردات والنفقات في حسابات موازنة السنة التي قبضت أو دفعت فعلياً في خلالها.

المادة ٩ ـ يمكن تصحيح الأخطاء المادية والأخطاء في التنسيب بقرار من وزير المالية يصدر بناء على طلب الإدارة المختصة حتى الخامس عشر من شهر آذار من السنة التالية.

المادة ١٠ ـ تقسم الموازنة إلى قسمين:

١ ـ **قسم النفقات**، ويتضمن الاعتمادات المفتوحة بمواجهة هذه النفقات.

٢ ـ **قسم الواردات**، ويتضمن الواردات المخصصة لتغطية هذه الاعتمادات.

المادة ١١ ـ الاعتمادات على نوعين:

ـ أساسية وهي التي تفتح بموجب قانون الموازنة.

ـ إضافية وهي التي تزاد إلى الاعتمادات الأساسية بعد نشر الموازنة.

والاعتمادات الإضافية على نوعين:

ـ تكميلية وهي التي تفتح لمواجهة نقص في بند معين.

ـ استثنائية وهي التي تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصلاً أي اعتماد في الموازنة.

المادة ١٢ ـ لا تفتح الاعتمادات إلاّ ضمن نطاق الموازنات المذكورة في المادة ٦.

غير أنه يجوز بصورة استثنائية فتح اعتماد في موازنة ما، قبل تصديقها، شرط أن يدون فيها.

الباب الثاني: إعداد الموازنة العامة

المادة ١٣ ـ يضع كل وزير قبل نهاية شهر أيار من السنة مشروعاً بنفقات وزارته عن السنة التالية، ويرسله إلى وزير المالية مشفوعاً بالمستندات والاحصاءات والإيضاحات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، وذلك وفقاً لأصول يحددها وزير المالية.

المادة ١٤ ـ يقدر وزير المالية الواردات بالاستناد إلى تخمينات وزارته وتخمينات الوزراء الذين يقومون بطرح أو جباية بعض الواردات لحسابه.

المادة ١٥ ـ تقدر واردات السنة الجديدة استناداً إلى العنصرين التاليين:

أ ـ تحصيلات السنة الأخيرة التي أنجز مشروع قطع حسابها.

ب ـ تحصيلات الأشهر المنصرمة من السنة الجارية.

ولوزير المالية أن يعدل التقدير على أساس أوضاع يعتمدها، على أن يبرر أسبابها.

المادة ١٦ ـ يجمع وزير المالية تقديرات النفقات، ويقابلها بتقديرات الواردات ويضع مشروع الموازنة بعد أن يؤمن التوازن بين قسميها.

وإذا جاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة كان على وزير المالية أن يؤمن التوازن باقتراح ما يراه ضرورياً من التدابير التالية:

أ ـ تخفيض النفقات.

ب ـ تغطية الفرق بمأخوذات من مال الاحتياط إذا كان ذلك ممكناً.

ج ـ إيجاد موارد جديدة.

المادة ١٧ ـ يقدم وزير المالية مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء قبل أول أيلول مشفوعاً بتقرير يحلل فيه الاعتمادات المطلوبة، والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وبين أرقام موازنة السنة الجارية.

المادة ١٨ ـ يقر مجلس الوزراء مشروع الموازنة في صيغته النهائية، ويودعه السلطة التشريعية ضمن المهلة المحددة في الدستور.

ويقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية قبل أول تشرين الثاني، تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد، وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة.

المادة ١٩ ـ لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة، أو مشاريع الاعتمادات الإضافية، خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب، إلاّ بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء.

الفصل الأول: النفقات

المادة ٢٠[١] ـ تقسم موازنة النفقات إلى جزئين:

ـ **الجزء الأول**: ويحتوي على النفقات العادية.

ـ **الجزء الثاني:** ويحتوي على نفقات التجهيز والانشاء ومساهمات الدولة الإنمائية.

يحدد مفهوم كل من نفقات الجزئين المذكورين بقرار يصدر عن وزير المالية.

المادة ٢١[٢] ـ يوزع كل من الجزئين المذكورين من قسم النفقات إلى أبواب.

ويحدد عدد الأبواب في كل جزء بقرار من وزير المالية.

المادة ٢٢ ـ يقسم الباب إلى فصول يختص كل منها بإدارة واحدة أو مجموعة من الإدارات أو بمشروع واحد أو مجموعة من المشاريع. ويقسم الفصل إلى بنود يختص كل منها بنفقات من نوع واحد، أو نفقات متشابهة، ويقسم البند، عند الاقتضاء، إلى فقرات.

يعتمد في تقسيم الاعتمادات جدول نموذجي يحدد بقرار من وزير المالية.

---

(١) المادة ٢٠ القديمة ـ تقسم موازنة النفقات إلى ثلاثة أجزاء هي:

الجزء الأول: ويحتوي على النفقات العادية.

الجزء الثاني: ويحتوي على نفقات التجهيز والانشاء السنوية.

الجزء الثالث: ويحتوي على نفقات التجهيز والانشاء التي يستوجب تنفيذها أكثر من سنة.

(٢) المادة ٢١ القديمة ـ توزع الأجزاء الثلاثة من قسم النفقات أبواباً كما يلي:

ـ الباب الأول لرئاسة الجمهورية.

ـ الباب الثاني لمجلس النواب.

ـ الباب الثالث لرئاسة مجلس الوزراء.

ـ باب خاص بكل وزارة.

ويضاف إلى هذه الأبواب في الجزء الأول: باب للديون المتوجبة الأداء، وباب لاحتياطي الموازنة.

المادة ٢٣ ـ يبين في بند الرواتب.

١ ـ فيما يتعلق بالموظفين الدائمين والمؤقتين:

ـ عدد الموظفين الاجمالي بحسب الفئة، مع مجموع رواتبهم وملحقاتها.

٢ ـ فيما يتعلق بالمتعاقدين:

ـ عددهم مع مجموع رواتبهم وملحقاتها.

٣ ـ فيما يتعلق بالاجراء:

أ ـ للإجراء الدائمين:

عددهم مع مجموع أجورهم وملحقاتها.

ب ـ للأجراء غير الدائمين:

مجموع أجورهم وملحقاتها.

المادة ٢٤ ـ يمكن توزيع اعتمادات الأشغال المتشابهة إلى فقرات ضمن البند الواحد.

وتطبق في هذه الحال الأحكام التالية:

١ ـ يعتبر الاعتماد المرصد لكل مشروع بمثابة فقرة مستقلة.

٢ ـ يجوز النقل من الاعتماد المرصد لأحد المشاريع إلى مشروع آخر:

أ ـ بعد تلزيم الأشغال، شرط أن يحتفظ بخمسة عشر بالمئة على الأقل من مقدار الاعتماد الأساسي.

ب ـ بعد إتمام المشروع وتصفية الصفقة.

٣ ـ لا يجوز النقل إلا لمشروع مماثل للمشروع الأول وواقع في المنطقة نفسها.

المادة ٢٥ ـ ١ ـ يفرد في كل باب من قسم النفقات فصل تصرف منه قيمة الأحكام النقدية الصادرة على الدولة والمصالحات التي تجريها، وذلك عندما لا تتوافر لهذه النفقات اعتمادات في البنود المختصة.

يغذى هذا الفصل بطريقة النقل من الاعتماد الاجمالي المرصد في باب احتياطي الموازنة وفقاً لأحكام المادة ٢٦ التالية.

٢ ـ ترد المبالغ التي استوفتها الخزينة خطأ أو بدون وجه حق عن طريق تنزيلها من حساب إيرادات الموازنة التي قيدت أصلاً فيها، أي بقيدها في الجهة المدينة من حساب الإيرادات ولا يفتح أي اعتماد في الموازنة لهذه الغاية.

يقيد في حقل المبالغ المحصلة من قطع حساب الموازنة الارصدة فقط لحسابات الإيرادات.

٣ ـ يفرد في كل باب من قسم النفقات، خلال مدة انتقالية تنتهي في سنة ١٩٦٦ فصل يدعى نفقات السنين السابقة، تؤخذ منه المبالغ التي ترتبت لصالح الغير في السنوات السابقة لعام ١٩٦٣ والتي لم تصرف خلالها.

ولا يرصد أي اعتماد في الفصل المذكور عند تنظيم الموازنة، بل تغطى النفقات التي تصرف منه بمأخوذات من مال الاحتياط تصدق بقانون قطع الحساب.

المادة ٢٦ ـ

١ ـ ترصد في باب احتياطي الموازنة:

أ ـ اعتمادات احتياطية للنفقات المشتركة بين عدة وزارات، كمساعدات المرض والوفاة والأحكام النقدية والمصالحات إلخ..

ب ـ اعتماد احتياطي للنفقات الطارئة، يستعمل لتغذية بنود الموازنة التي نفدت اعتماداتها، أو لفتح اعتمادات استثنائية، على أن لا يقل هذا الاعتماد الاحتياطي عن واحد بالمئة من مجموع اعتمادات الجزئين الأول والثاني من الموازنة.

٢ ـ في حال نفاد الاعتمادات المرصدة للأحكام النقدية والمصالحات يجوز للحكومة أن تفتح بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الاعتمادات التكميلية اللازمة وأن

تغطي هذه الاعتمادات بمأخوذات من مال الاحتياط تصدق بقانون قطع الحساب. وتطبق أيضاً أحكام هذه الفقرة في حال نفاد الاعتمادات المرصدة لمعاشات التقاعد وتعويضات الصرف من الخدمة.

٣ ـ لا تصرف أية نفقة من اعتمادات هذا الباب مباشرة، بل تنقل هذه الاعتمادات عند الحاجة إلى سائر بنود الموازنة على الوجه التالي:

- بقرار من وزير المالية، بناء على اقتراح الإدارة المختصة، وبعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات، فيما يتعلق بالاعتمادات المذكورة في المقطع «أ» من الفقرة السابقة.

- بمرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، فيما يتعلق بالاعتمادات المذكورة في المقطع «ب» من الفقرة السابقة.

المادة ٢٧ ـ مع مراعاة أحكام المادة ٨٥ من الدستور والمادة ٢٦ من هذا القانون، لا تفتح الاعتمادات الإضافية إلا بقانون.

وتغطى هذه الاعتمادات بطريقة النقل من بنود أخرى، أو من باب احتياطي الموازنة، أو أخذاً من مال الاحتياط، أو بموارد جديدة.

٢ ـ مع مراعاة أحكام المادة ٢٦ من هذا القانون، لا تنقل الاعتمادات من بند إلى آخر إلا بقانون.

٣ ـ مع مراعاة المادة ١١٤ من هذا القانون، لا تدور الاعتمادات من موازنة سنة معينة إلى موازنة السنة التالية إلا بقانون.

المادة ٢٨ ـ ١ ـ مع مراعاة أحكام المادة ٢٤ من هذا القانون تنقل الاعتمادات من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد بقرار من الوزير المختص بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات ويجوز النقل بالطريقة نفسها إلى فقرة جديدة إذا كانت هذه الفقرة هي من نوع النفقات التي يختص بها البند.

٢ ـ تنقل الاعتمادات المرصدة في بابي الديون المتوجبة الأداء واحتياطي الموازنة من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد، بقرار من وزير المالية بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات.

٣ ـ يجوز إجراء النقل من فقرة إلى أخرى في موازنة سنة معينة لغاية ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة.

الفصل الثاني: الواردات

المادة ٢٩ ـ يتألف قسم الواردات في الموازنة من جزئين:

الأول: ويحتوي على الواردات العادية المخصصة لتغطية نفقات الجزئين الأول والثاني من قسم النفقات.

الثاني: ويحتوي على الواردات المخصصة لتغطية نفقات الجزء الثالث من قسم النفقات.

وتتألف الواردات الأخيرة من:

١ ـ مأخوذات من مال الاحتياط.

٢ ـ الواردات التي تخصص أو تحدث بقوانين خاصة.

المادة ٣٠ ـ يوزع كل جزء من قسم الواردات إلى أبواب، ويقسم الباب إلى فصول يختص كل منها بفئة من الواردات، ويقسم الفصل إلى بنود يختص كل منها بإيراد معين.

ويفرد في كل جزء فصل خاص تقيد فيه الأموال التي تدفعها الخزينة خطأ أو بغير حق وتستردها فيما بعد.

ويعتمد في تقسيم الواردات جدول نموذجي يحدد بقرار من وزير المالية.

المادة ٣١ ـ يفرد في كل جزء من قسم الواردات باب خاص بفصل وحيد للمأخوذات من مال الاحتياط. ويقسم هذا الفصل إلى بنود وفقاً للجدول النموذجي المذكور في المادة السابقة.

الباب الثالث: تنفيذ الموازنة العامة

الفصل الأول: تنفيذ الواردات

القسم الأول: طرح الضرائب والرسوم

المادة ٣٢ ـ تطبق على طرح الضرائب والرسوم الأصول التالية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

المادة ٣٣ ـ يتولى طرح الضرائب المباشرة التي تجبى بموجب جداول تكليف، الدائرة المالية المركزية المختصة أو الدائرة المالية المختصة في المحافظة، ويعطي مدير الواردات القوة التنفيذية لهذه الجداول.

ويتولى طرح الضرائب والرسوم الأخرى رئيس الدائرة المالية أو الوحدة المختصة في كل محافظة بموجب أوامر قبض تصدر عنه.

المادة ٣٤ ـ يمكن تدارك كل كتمان أو نقص في التكاليف بالضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة حتى آخر السنة الثالثة بعد السنة التي كان يجب أن يجري فيها التكليف، وذلك بموجب جداول تكليف أو أوامر قبض إضافية للتكاليف المكتومة وبموجب جداول تكليف أو أوامر قبض تكميلية للتكاليف الناقصة.

وفضلاً عن مدة التدارك المنوه عنها في الفقرة الأولى من هذه المادة، تتمتع الدوائر المالية المختصة بمدة أخرى استثنائية لتدارك حق الخزينة في فرض الضريبة أو الرسم على كل ربح أو دخل أو إيراد أو صك يكشفه حكم قضائي أو قرار تحكيمي أو تحرير تركة أو اتفاق رضائي، وكذلك لتصحيح كل تكليف يتقرر إبطاله.

وتنتهي هذه المدة الاستثنائية بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة التي تلي سنة إقرار الإبطال أو انكشاف الربح أو الدخل أو الإيراد أو الصك الخاضع للتكليف.

المادة ٣٥ ـ يعلن عن وضع جداول التكليف الأساسية قيد التحصيل بواسطة الجريدة الرسمية والإذاعة والصحف المحلية. وتلصق، عند الاقتضاء، إعلانات بهذا

المعنى في مكاتب المحتسبين، وفي أماكن الاجتماعات والساحات العمومية. وتبين في الإعلان المهل المحددة للدفع، والاستفادة من الحسم القانوني، والاعتراض، وتاريخ بدء كل منها.

المادة ٣٦ ـ تبدأ مهلة الاعتراض على الضرائب المفروضة بموجب جداول تكليف أساسية اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشر الإعلان المتعلق بها في الجريدة الرسمية.

وتبدأ مهلة الاعتراض على الضرائب المفروضة بموجب جداول تكليف إضافية أو تكميلية، وعلى الضرائب والرسوم المفروضة بموجب أوامر قبض، اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ إبلاغ المكلف هذه المستندات.

يجري هذا التبليغ بكتاب مضمون مع اشعار بالاستلام. وفي حال غياب المكلف أو تمنعه عن الاستلام، يتم التبليغ بواسطة الإدارة المختصة وفقاً لأحكام التبليغ المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية.

وتحدد مهلة الاعتراض بشهرين للضرائب المباشرة التي تطرح بموجب جداول تكليف، وبشهر واحد للضرائب والرسوم الأخرى.

المادة ٣٧ ـ تحدد أصول الاعتراض على مختلف الضرائب والرسوم ومهل البت بها من قبل الإدارة ولجان الاعتراضات بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزيري المالية والعدلية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية.

٢ ـ تقوم الأصول والمهل المحددة في المرسوم المذكور مقام جميع النصوص الخاصة المتعلقة بالاعتراضات الواردة في مختلف قوانين الضرائب والرسوم.

المادة ٣٨ ـ خلافاً لأي نص آخر، لا يجوز لدوائر الضرائب في مديرية المالية العامة أن تقرر الغاء التكاليف بالضرائب والرسوم، أو تخفيضها، إلا بموافقة رئيس مصلحة الواردات باستثناء ما يتعلق منها بخطأ مادي أو بمبلغ لا يتجاوز ٥٠ بالمئة من قيمة التكليف شرط أن لا يتجاوز في مطلق الأحوال ٥٠٠ ل.ل. لكل تكليف.

المادة ٣٩ ـ يؤمن الرقابة على مختلف عمليات طرح الضرائب والرسوم التي تتولى أمرها مديرية المالية العامة جهاز لمراقبة التحقق تحدد صلاحياته، وكيفية ممارسة أعماله، بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير المالية.

القسم الثاني: تحصيل الضرائب والرسوم

المادة ٤٠ ـ لا يجوز تحصيل أي ضريبة أو رسم ما لم تجز السلطة التشريعية ذلك بموجب قانون الموازنة أو أي قانون آخر. ويلاحق المخالف وفقاً لأحكام المادة ٣٦١ من قانون العقوبات.

المادة ٤١ ـ تحصل الضرائب والرسوم بالاستناد إلى جداول التكليف أو أوامر القبض التي طرحت بموجبها، إلاّ إذا كانت من النوع الذي يؤديه المكلف مباشرة بواسطة الصاق الطوابع أو الأوراق المماثلة. ولا يجوز لغير المحتسبين ومعاونيهم أن يؤمنوا تحصيل الضرائب والرسوم وسواها من الواردات العمومية.

المادة ٤٢ ـ إن الضرائب والرسوم على اختلافها، تسقط عن المكلفين بعامل مرور الزمن في ٣١ كانون الأول من السنة الرابعة بعد السنة التي جرى فيها التكليف. ينقطع مرور الزمن بمجرد الشروع في الملاحقات الفردية المنصوص عليها في القانون. ويعتبر الانذار شروعاً في الملاحقة شرط أن يبلغ وفقاً لأحكام المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٧، تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢.

يجدد الانذار عند الاقتضاء قبل انقضاء أربع سنوات على تاريخ إبلاغه لصاحب العلاقة.

المادة ٤٣ ـ تحفظ جداول التكليف سحابة عشر سنوات، وتحفظ أوامر القبض سحابة خمس سنوات، إلاّ إذا قرر ديوان المحاسبة قبل انقضاء مدة الحفظ إبراء ذمة المسؤولين عن التحصيل.

المادة ٤٤ ـ يؤمن الرقابة على عمليات تحصيل الضرائب والرسوم التي تتولى أمرها مديرية المالية العامة جهاز لمراقبة الجباية تحدد صلاحياته وكيفية ممارسة أعماله بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير المالية.

القسم الثالث ـ تحصيل ديون الدولة وارداتها الأخرى

المادة ٤٥ ـ تراعى في تصفية وتحصيل ديون الدولة وارداتها الأخرى من غير الضرائب والرسوم الأحكام المختصة بكل منها.

أما الديون والواردات التي لم تعين القوانين النافذة طرق تصفيتها وتحصيلها، وإجراء الملاحقة بشأنها، فتصفى بموجب أوامر تحصيل يصدرها رئيس الإدارة المختصة وتحصل وفقاً للأصول المتبعة في تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها.

يمكن الاعتراض على أمر التحصيل أمام المحكمة العدلية الصالحة في محل إقامة المعترض خلال شهرين من تاريخ تبليغ المدين شخصياً أو في محل إقامته. ولا يوقف الاعتراض تنفيذ أمر التحصيل إلاّ إذا قررت المحكمة ذلك كلياً أو جزئياً.

القسم الرابع: بيع أموال الدولة

المادة ٤٦ ـ تباع أموال الدولة غير المنقولة وفقاً للأحكام المختصة بها.

المادة ٤٧ ـ تباع أموال الدولة المنقولة:

١ ـ بالتراضي إذا كانت قيمتها المخمنة لا تزيد على خمسمائة ألف ليرة لبنانية.

٢ ـ باستدراج عروض إذا كانت قيمتها المخمنة لا تزيد على ١٥٠٠٠٠٠ ليرة (مليون وخمسماية ألف ليرة لبنانية).

٣ ـ بالمزايدة العمومية وبالظرف المختوم إذا كانت قيمتها المخمنة تزيد على مليون وخمسماية ألف ليرة لبنانية.

تطبق على البيع بالتراضي وباستدراج العروض وبالمزايدة العمومية الأحكام المختصة بصفقات اللوازم والأشغال ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

المادة ٤٨ ـ يبت بصفقات بيع الأموال المنقولة:

١ ـ في الإدارة المركزية:

ـ المدير المختص إذا كانت قيمة الصفقة لا تزيد على ٢٥٠٠٠ل.ل.

ـ المدير العام المختص إذا كانت قيمة الصفقة تزيد على ٢٥٠٠٠ل.ل. ولا تجاوز ١٠٠٠٠٠ل.ل.

ـ الوزير المختص إذا كانت قيمة الصفقة تجاوز ١٠٠٠٠٠ل.ل.

٢ ـ في المحافظات والأقضية:

ـ القائمقام إذا كانت قيمة الصفقة لا تجاوز ٢٥٠٠٠ل.ل.

ـ المحافظ إذا كانت قيمة الصفقة تزيد على ٢٥٠٠٠ل.ل. ولا تجاوز ١٠٠٠٠٠ل.ل.

ـ الوزير المختص إذا كانت قيمة الصفقة تجاوز ١٠٠٠٠٠ل.ل.

المادة ٤٩ ـ تخمن الأموال المنقولة بواسطة لجنة تؤلف في كل إدارة بقرار من المرجع الصالح للبت بالصفقة.

المادة ٥٠ ـ تعرض على ديوان المحاسبة معاملات البيع الخاضعة لرقابته من قبل المرجع الصالح للبت بالصفقة.

القسم الخامس: أحكام عامة

المادة ٥١ ـ تقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة.

المادة ٥٢ ـ تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الأموال التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقيقيون. وتقيد في قسم الواردات من الموازنة.

وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة فتحت لها بالطريقة نفسها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات.

المادة ٥٣ ـ تمسك وزارة المالية لكل نوع من أنواع واردات الموازنة، ولكل سنة على حدة، حساباً مستقلاً تبين فيه:

ـ بقايا السنين السابقة كل سنة على حدة.

ـ مجموع الواردات المحققة بموجب جداول التكليف وأوامر القبض الصادرة في خلال السنة.

ـ مجموع التحصيلات حتى ٣١ كانون الأول من السنة موزعة بين السنة الجارية وكل سنة من السنين السابقة.

ـ المحسومات القانونية التي استفاد منها المكلفون.

ـ البقايا غير المحصلة في نهاية السنة.

وتمسك كل وزارة حساباً مفصلاً بالواردات التي تتولى أمرها، ولكل سنة على حدة، بالاستناد إلى أوامر القبض أو التحصيل التي تصدرها أو تصدر بناء لطلبها.

الفصل الثاني: تنفيذ النفقات

المادة ٥٤ ـ مراحل تنفيذ النفقة أربع:

١ ـ العقد.

٢ ـ التصفية.

٣ ـ الصرف.

٤ ـ الدفع.

القسم الأول: عقد النفقة

المادة ٥٥ ـ عقد النفقة هو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة.

المادة ٥٦ ـ يعقد النفقة الوزير المختص ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

المادة ٥٧ ـ لا تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة، ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها.

المادة ٥٨ ـ توقف عمليات عقد نفقات اللوازم والأشغال بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني من السنة غير أنه يجوز عقدها في خلال شهر كانون الأول إذا كان تنفيذها ممكناً قبل انقضاء السنة أو في الحالات الطارئة المستعجلة التي يعود تقديرها للوزير المختص ووزير المالية.

المادة ٥٩ ـ لا تعقد أي نفقة على حساب سنة مالية قبل بدئها.

غير أنه يمكن، اعتباراً من أول تشرين الأول من كل سنة، أن تعقد على حساب السنة المقبلة النفقات الدائمة التي تقضي المصلحة العامة باستمرارها، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، كما يمكن خلال الفترة التي تسبق نشر الموازنة أن تعقد هذه النفقات بعد بدء السنة الجديدة وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة السابقة.

المادة ٦٠ ـ ١ ـ توضع الموازنات الاثنتا عشرية على أساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة على أن يؤخذ بعين الاعتبار ما أضيف إليها وما أسقط منها من اعتمادات دائمة.

أما اعتمادات احتياطي الموازنة فلا تعتبر المبالغ المنقولة منها مسقطة.

٢ ـ يحق للحكومة أن توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية مجموع اعتمادات الانشاء والتجهيز في كل موازنة اثنتي عشرية على مختلف الإدارات العامة وفقاً لحاجاتها، على أن تتقيد في هذا التوزيع بالاعتمادات المخصصة لكل إدارة عامة في مشروع موازنة السنة الجارية.

٣ ـ يحق للحكومة قبل تصديق الموازنة بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، نقل اعتمادات على أساس القاعدة الاثني عشرية من احتياطي الموازنة، لتغذية مختلف البنود.

المادة ٦١ ـ كل معاملة تؤول إلى عقد نفقة يجب أن تقترن، قبل توقيعها، بتأشير مراقب عقد النفقات. غير أنه يجوز في الحالات المستعجلة الطارئة، أن يشرع المرجع الصالح في عقد النفقة ضمن نطاق الاعتمادات المرصدة لها قبل الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات شرط أن يعرض عليه المعاملة للتسوية بمهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ العقد مع بيان الأسباب التي بررت إقدامه على هذا التدبير ويبقى عاقد النفقة مسؤولاً عنها حتى تسوية عقدها بصورة قانونية.

يربط بكل معاملة تؤول إلى عقد نفقة طلب حجز الاعتماد المختص بها (طلب عقد نفقة).

المادة ٦٢ ـ يوقع طلب حجز الاعتماد اللازم لعقد النفقة محاسب الإدارة المختصة أو من يفوضه بذلك بموافقة رئيسه التسلسلي.

المادة ٦٣ ـ تنظم طلبات حجز الاعتمادات:

ـ عن السنة كلها، إذا كانت تتعلق برواتب وما شابه من نفقات الموظفين.

ـ عن ثلاثة أو ستة أشهر، إذا كانت تتعلق بالنفقات الدائمة الأخرى.

ـ وينظم طلب مستقل كلما اقتضى الأمر.

ويمكن تنظيم طلب إجمالي احتياطي لحجز الاعتماد اللازم للنفقات الدائمة التي لا تسمح طبيعتها بأن ينظم لها طلب مستقل في كل مرة.

المادة ٦٤ ـ ١ ـ يتولى مراقبة عقد النفقات باسم وزير المالية:

ـ رئيس مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات بصفة مراقب مركزي لعقد النفقات.

ـ مراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي.

٢ ـ يمكن المراقب المركزي أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات إلى موظفين تابعين له يتولون التدقيق في المعاملات المعروضة عليه. وله أن يفوض إليهم بعض صلاحياته.

٣ ـ تحدد أصول مراقبة عقد النفقات بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير المالية، وتحدد صلاحيات المراقبين لدىالوزارات بقرار من وزير المالية.

٤ ـ يوزع المراقبون بين الوزارات بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح المدير العام.

ولا يجوز للمراقب لدى إحدى الوزارات أن يباشر مهمته قبل أن يكون قد أمضى فترة تدريب لا تقل عن ثلاثة أشهر في مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات.

المادة ٦٥ ـ الغاية من تدقيق المراقب التثبت من الأمرين التاليين:

ـ توفر اعتماد النفقة وصحة تنسيبها.

ـ انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة النافذة، إلاّ إذا كانت خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية فلا تدقق عندئذٍ إلاّ من الناحية المالية.

المادة ٦٦ ـ يؤشر المراقب على طلب حجز الاعتماد وعلى المعاملة ويعيد الأوراق إلى مصدرها في خلال خمسة أيام على الأكثر من تاريخ ورودها إليه. وإذا انقضت هذه المهلة دون أن يبت بها، جاز للإدارة المختصة استعادة المعاملة وتنفيذها على مسؤوليته.

أما إذا احتاج المراقب إلى طلب إيضاحات خطية من الإدارة المختصة فيعطى مهلة خمسة أيام تبدأ من تاريخ ورود هذه الإيضاحات إليه. وذلك لمرة واحدة.

وإذا كانت المعاملة تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة أرسلها المراقب إليه، قبل التأشير مقرونة بمطالعته.

المادة ٦٧ ـ يعتبر تأشير المراقب على طلب حجز الاعتماد بمثابة تأشير على المعاملة فيما خص:

١ ـ النفقات التي تعقد ببيان أو فاتورة وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة ١٥١ من هذا القانون.

٢ ـ أوامر سفر الموظفين.

٣ ـ تدرج الموظفين.

٤ ـ وبصورة عامة النفقات التي حجز لها اعتماد إجمالي وفقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة ٦٣ من هذا القانون.

المادة ٦٨ ـ تأشير المراقب على نوعين:

ـ كلي ويشمل قيمة النفقة المطلوب عقدها بكاملها.

ـ جزئي ويقتصر على قسم من النفقة المطلوب عقدها.

وفي حال إعطاء تأشير جزئي، أو في حال رفض التأشير، يتوجب على المراقب أن يعلل أسباب قراره.

ولا يعتبر التأشير جزئياً عندما ينتج عنه تخفيض النفقة المطلوب عقدها بسبب خطأ مادي أو حسابي.

المادة ٦٩ ـ ١ ـ إذا أعطى المراقب المركزي تأشيراً جزئياً، أو رفض التأشير، توجب عليه أن يعرض المعاملة على وزير المالية. فإذا وافق وزير المالية على رأيه حق للوزير المختص أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت به. وإذا لم يوافق وزير المالية على الرأي المذكور، فعلى المراقب المركزي أن يتقيد بقرار الوزير مع مراعاة أحكام قانون ديوان المحاسبة.

٢ ـ إذا أعطى المراقب لدى إحدى الوزارات تأشيراً جزئياً أو رفض التأشير توجب عليه عرض المعاملة على المراقب المركزي. فإذا وافق المراقب المركزي على رأيه عرض المعاملة على وزير المالية وفقاً لأحكام الفقرة السابقة. وإذا لم يوافق فعلى المراقب أن يتقيد بقرار المراقب المركزي.

المادة ٧٠ ـ لا يجوز لمجلس الوزراء أن يوافق على عقد نفقة رفض المراقب التأشير عليها بسبب عدم وجود اعتماد كاف لها.

المادة ٧١ ـ يمكن الإدارة المختصة أن تأخذ رأي المراقب لديها في قضاياها المالية وخصوصاً في مشروع الموازنة وطلبات الاعتمادات الإضافية التي تقدمها.

المادة ٧٢ ـ يمكن المرجع الصالح للعقد أن يطلب زيادة أو تخفيض نفقة سبق عقدها، على أن يربط بطلب التعديل جميع المستندات اللازمة.

القسم الثاني: تصفية النفقة

المادة ٧٣ ـ تصفية النفقة هي إثبات ترتب الدين على الدولة، وتحديد مقداره، واستحقاقه وعدم سقوطه بحكم مرور الزمن أو بأي سبب آخر.

المادة ٧٤ ـ يتولى التصفية المحاسب المختص أو من يفوض إليه ذلك بموافقة رئيسه التسلسلي.

ويتولى محاسب مديرية المالية العامة تصفية النفقات التي تصرف من باب الديون المتوجبة الأداء.

المادة ٧٥ ـ تبنى التصفية على المستندات التي من شأنها إثبات الدين.

تحدد هذه المستندات بالنسبة لكل نوع من أنواع النفقات بقرار من وزير المالية يتخذ بعد استطلاع رأي ديوان المحاسبة، وينشر في الجريدة الرسمية.

تعتبر الجداول التي تصدر عن المركز الألكتروني في مديرية المالية العامة. والعائدة للرواتب والأجور ومعاشات التقاعد وملحقاتها والتعويضات الشهرية على كافة أنواعها بحكم المصفاة، ولا تحتاج إلى توقيع المصفين. تحدد عند الاقتضاء دقائق تطبيق هذه الفقرة بقرار من وزير المالية.

ويكتفى ببيان مصدق من رئيس الوحدة التي تولت تنفيذ النفقة، إذا كانت هذه النفقة لا تتجاوز ٥٠،٠٠٠ل.ل.

المادة ٧٦ ـ

١ ـ تجري التصفية عفواً، وإذا تعذر ذلك، فبناء على طلب الدائن.

٢ ـ على المصفي أن ينجز التصفية في مهلة خمسة أيام على الأكثر من تاريخ تسلمه الأوراق الثبوتية المتعلقة بها.

٣ ـ يحق للدائن أن يطلب من المصفي شهادة تبين تاريخ تقديم طلبه وتفصيل الأوراق المبرزة.

المادة ٧٧ ـ تتم التصفية على السند المتضمن تفصيل الدين.

القسم الثالث: صرف النفقة

المادة ٧٨ ـ صرف النفقة هو إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها.

المادة ٧٩ ـ ١ ـ يتولى إصدار حوالات الصرف، باسم وزير المالية، رئيس مصلحة الصرفيات في وزارة المالية. ولهذا الموظف أن يفوض بعض صلاحياته إلى موظفين تابعين لمصلحته، شرط أن يكونوا من الفئة الثالثة على الأقل. كما له أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات إلى موظفين من مصلحته يتولون التدقيق محلياً في المعاملات وتحضير الحوالات.

٢ ـ يمكن، عند الاقتضاء، أن يعهد بمهمة إصدار الحوالات في الإدارات العامة والمحافظات ما عدا محافظة بيروت، إلى موظفين من الفئة الثالثة على الأقل تابعين لملاك وزارة المالية، على أن يتم ذلك بمرسوم.

٣ ـ على الآمر بالصرف أن ينجز معاملة الصرف في مهلة سبعة أيام من تاريخ ورودها إليه وتمدد هذه المهلة إلى عشرة أيام فيما خص معاملات صرف الرواتب.

أما إذا احتاج الآمر بالصرف إلى طلب إيضاحات خطية من الإدارة المختصة فيعطى مهلة خمسة أيام تبدأ من تاريخ ورود هذه الإيضاحات إليه وذلك لمرة واحدة.

المادة ٨٠ ـ يمكن المثابرة على صرف نفقات السنة المالية حتى تاريخ ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة، على أن تقيد بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها.

المادة ٨١ ـ إن المبالغ التي ترتبت على الدولة لصالح الغير خلال سنة مالية معينة ولم تصرف قبل أول شباط من السنة اللاحقة، لأي سبب كان تدعى نفقات السنين السابقة.

المادة ٨٢ ـ لا يجوز إصدار الحوالة إلاّ بعد التثبت من الأمور التالية:

١ ـ اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع الصالح للعقد وتأشير مراقب عقد النفقات.

٢ ـ انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد.

٣ ـ صحة حسابات النفقة.

٤ ـ انطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة المالية فقط.

المادة ٨٣ ـ تنظم حوالة لكل صاحب حق عندما تصرف من بند واحد أو فقرة واحدة.

المادة ٨٤ ـ تنظم الحوالة باسم الدائن ولو عين وكيلاً أو مندوباً عنه للقبض، وباسم الورثة في حال وفاته. وتنظم باسم رئيس مصلحة الخزينة، إذا كانت الدولة صاحبة الدين وباسم المحتسب المختص إذا كان صاحب الدين بلدية أو مؤسسة عامة.

وتنظم باسم المحافظ المختص إذا كانت تتعلق بمبالغ تعود لقرى ليس لها بلديات على أن يودع المبلغ أمانة باسم المحافظ المذكور لدى محتسب القضاء المركزي.

المادة ٨٥ ـ يمكن تنظيم الحوالة:

١ ـ باسم معتمد للقبض تعينه الإدارة المختصة، فيما يتعلق برواتب الموظفين ونفقاتهم ومعاشات التقاعد.

٢ ـ باسم الموظف الذي دفع المبلغ من ماله، فيما يتعلق بأجور النقل، وبعض النفقات النثرية.

٣ ـ باسم القيم على السلفة، فيما يتعلق بالنفقات التي يدفعها من أصلها.

ويمكن بناء على طلب الإدارة المستملكة، أن تنظم الحوالات المتعلقة بتعويضات الاستملاك باسم محتسب القضاء الذي تقع فيه العقارات المستملكة، أو القضاء المتاخم له، على أن تنظم شروط دفع هذه التعويضات بقرار من وزير المالية.

المادة ٨٦ ـ تبلغ إلى المرجع الصالح لإصدار الحوالات قرارات الحجز، وصكوك التنازل المتعلقة بديون مترتبة على الدولة.

ولا يعتد بأي تبليغ يوجه إلى سواه.

وعلى المرجع المذكور أن يجيب ضمن المهلة القانونية الجهة التي أبلغته الحجز، وأن يدون الحجز أو التنازل على الحوالة قبل إصدارها.

المادة ٨٧ ـ يوقع الحوالة المرجع الصالح لإصدارها ويرسلها إلى المحتسب المختص لتأمين دفعها.

المادة ٨٨ ـ إذا فقدت حوالة، أعطي صاحبها نسخة عنها، بناء على طلب منه يبين فيه أسباب الفقدان، وعلى شهادة خطية من المحتسب المركزي بأن الحوالة لم تدفع وبأنه أخذ علماً بوجوب عدم دفعها.

القسم الرابع: دفع النفقة

المادة ٨٩ ـ تصبح الحوالة صالحة للدفع بعد تأشير المحتسب المركزي، أو من يفوض إليه ذلك بموافقة المدير العام المختص.

وعلى هذا الموظف:

أ ـ أن يرفض التأشير وأن يعيد الحوالة إلى مصدرها مع بيان أسباب الرفض في الحالات التالية:

أولاً: إذا كانت الحوالة غير مذيلة بتوقيع المرجع الصالح لإصدارها.

ثانياً: إذا كانت الأوراق المثبتة للنفقة غير مربوطة بالحوالة.

ثالثاً: إذا كان اسم صاحب الدين، أو موضوع النفقة، أو مقدارها غير منطبق على الأوراق المثبتة.

ب ـ إنجاز المعاملة ووضع أمر الدفع العائد للحوالة تحت تصرف الإدارة المختصة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ ورودها إليه.

المادة ٩٠ ـ تنظم شروط دفع الحوالات التي يجري إصدارها في المحافظات بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير المالية.

المادة ٩١ ـ تدفع الحوالات نقداً من الصندوق المعين فيها.

ويمكن أن يجري الدفع بواسطة تحويل لحساب مصرفي.

المادة ٩٢ ـ تدفع رواتب الموظفين عن شهر كانون الثاني بصورة استثنائية خلال العشرة أيام الأخيرة من شهر كانون الأول.

الفصل الثالث: تأدية النفقات بدون حوالة مسبقة

القسم الأول: أحكام عامة

المادة ٩٣ ـ يمكن تأدية بعض النفقات بدون حوالة دفع مسبقة على أن تنظم الحوالة فيما بعد على سبيل التسوية.

إن النفقات التي يمكن تأديتها على الصورة المبينة أعلاه هي:

١ ـ الرواتب والأجور وملحقاتها، ومعاشات التقاعد، وتعويضات حملة الأوسمة العسكرية.

٢ ـ النفقات النثرية العادية، والنفقات المستعجلة، وسوى ذلك من النفقات التي لا تسمح طبيعتها أو الظروف بدفعها مباشرة بالطريقة العادية.

المادة ٩٤ ـ تنظم بمرسوم شروط تأدية النفقات المبينة في الفقرة الأولى من المادة السابقة.

أما النفقات المبينة في الفقرة الثانية فتؤدى بواسطة سلفات دائمة أو طارئة تسمى سلفات موازنة وتعطى وفقاً لأحكام المواد التالية ضمن الاعتمادات المرصدة في الموازنة.

القسم الثاني: سلفات الموازنة

المادة ٩٥ ـ السلفة الدائمة هي التي تعطى إلى الإدارات العامة لتأمين نفقاتها المستمرة خلال السنة الجارية.

والسلفة الطارئة هي التي تعطى إلى الإدارات العامة أو إلى شخص معين لتأدية نفقة يمكن مبدئياً أن لا تجدد.

أولاً ـ السلفات الدائمة

المادة ٩٦ ـ يدير السلفة الدائمة قيم يعين بقرار من وزير المالية والوزير المختص.

يحدد في هذا القرار:

- مقدار السلفة الذي يجب أن يعادل مبدئياً ثلاثة أضعاف النفقات الشهرية المرتقبة.
- نوع النفقات التي يمكن دفعها من أصل السلفة.
- المهلة القصوى لتقديم الأوراق المثبتة للنفقات وتسديد السلفة نهائياً، على أن لا يتجاوز ذلك ٣١ كانون الثاني من السنة التالية على أبعد حد.
- اسم القيم على السلفة، ومركزه، ونوع الكفالة التي قد يلزم بتقديمها، ومقدارها.

المادة ٩٧ ـ تعطى السلفة الدائمة بدون تأشير مسبق من مراقب عقد النفقات. غير أنه لا يجوز للقيم أن يؤدي منها غير النفقات التي سبق عقدها وتصفيتها وفقاً للأصول.

المادة ٩٨ ـ يدفع المحتسب المركزي السلفة الدائمة إلى القيم بناء على القرار القاضي بإعطائها.

المادة ٩٩ ـ تسدد النفقات المؤداة من أصل السلفة بحوالات تصدر باسم القيم. وتجدد السلفة بمقدار المبالغ المصروفة بموجب هذه الحوالات، دون حاجة إلى استصدار أي قرار جديد.

المادة ١٠٠ ـ يتولى القيم على السلفة:

- قبض السلفة وحوالات التسديد.
- تأمين التأديات.
- جمع الأوراق المثبتة للنفقة وتقديمها إلى المرجع الصالح لإصدار الحوالات بصورة منتظمة في آخر كل شهر.

ـ مسك حساب للسلفة تحدد أصوله بقرار من وزير المالية.

المادة ١٠١ ـ تجري معاملات التصفية والصرف العادية استناداً إلى الأوراق المثبتة التي يقدمها القيم. وإذا تبين لمصلحة الصرفيات أن بعض الأوراق المثبتة غير نظامية، عمدت إلى إصدار الحوالة بمقدار الأوراق الصالحة، وإلى إعادة الأوراق الأخرى إلى الإدارة المختصة في مهلة خمسة أيام على الأكثر. ويجوز في الحالة الأخيرة زيادة قيمة السلفة بمقدار الأوراق الموقوف صرفها.

المادة ١٠٢ ـ ان السلفات الدائمة التي يتجاوز مقدارها حدا يعود تقديره لوزير المالية، يجب أن تودع باسم القيم في صندوق من صناديق الدولة يعينه القرار القاضي بإعطاء السلفة.

المادة ١٠٣ ـ تحدد بقرار من وزير المالية أصول التأدية بواسطة السلفات الدائمة.

ثانياً ـ السلفات الطارئة

المادة ١٠٤ ـ تعطى السلفة الطارئة بقرار من مدير المالية العام بعد تأشير مراقب عقد النفقات.

يحدد في هذا القرار:

ـ مقدار السلفة.

ـ وجهة الإنفاق.

ـ الشخص الذي تعطى السلفة باسمه.

ـ المهلة القصوى لتقديم الأوراق المثبتة لتسديد السلفة نهائياً، على أن لا يتجاوز ذلك ٣١ كانون الثاني من السنة التالية على أبعد حد.

يجاز تدوير الاعتمادات المحجوزة للسلفات المالية الدائمة أو الطارئة المعطاة خلال سنة معينة لتأدية موجبات يتعدى تنفيذها السنة (فتح اعتمادات مستندية لتنفيذ اتفاقيات مع حكومات أجنبية، أو شركات أجنبية ومحلية، أو دفع نفقات المعالجة خارج البلاد) إلى موازنات السنوات المالية اللاحقة.

المادة ١٠٥ ـ تدفع السلفة الطارئة بموجب أمر دفع ينظمه المرجع الصالح لإصدار الحوالات استناداً إلى القرار القاضي بإعطاء السلفة.

المادة ١٠٦ ـ تنظم حوالة التسديد باسم الشخص الذي أعطي السلفة.

ثالثاً ـ أحكام مشتركة بين السلفات الدائمة والسلفات الطارئة

المادة ١٠٧ ـ لا تستعمل السلفة في غير الغاية التي أعطيت من أجلها. وتراعى في استعمالها الأحكام القانونية القاضية بتنظيم الأموال العمومية.

المادة ١٠٨ ـ تسدد السلفة أما نقدا بإعادة قيمتها إلى الخزينة، أو بأوراق مثبتة للنفقة، أو بالطريقتين معاً، وذلك ضمن المهلة المحددة في القرار القاضي بإعطائها.

المادة ١٠٩ ـ إن القيم على السلفة مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة عن قيمتها. وعليه أن يبرر عند كل طلب وجودها لديه إما نقداً، وإما بأوراق مثبتة لما أنفقه من أصلها.

المادة ١١٠ ـ على رئيس مصلحة الخزينة أن يؤمن تدقيق حسابات السلفات مرة على الأقل كل ستة أشهر. ويحق له أن يحسم مباشرة من راتب القيم على السلفة وتعويضاته المبالغ التي لا يثبت استعمالها، أو التي يتجاوز في انفاقها مقدار النفقات المستحقة، أو التي لا يسددها في المواعيد المحددة، كما له أن ينفذ تلقائياً بحقه أي تدبير قانوني آخر يؤمن استرداد هذه المبالغ.

الفصل الرابع: أحكام مختلفة

المادة ١١١ ـ إذا عقدت نفقة وفقاً لأحكام القانون قبل الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات، وكان يقابلها اعتماد، صرفت على سبيل التسوية، على أن يلاحق المسؤولون أمام ديوان المحاسبة.

المادة ١١٢ ـ الوزير مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز، وكذلك عن كل تدبير

يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة إذا كان هذا التدبير غير ناتج عن أحكام تشريعية سابقة.

ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين الذين تدخلوا بعقد النفقة، وتصفيتها، وصرفها، أمام ديوان المحاسبة، ما لم يبرزوا أمراً خطياً من شأنه إعفاؤهم من المسؤولية.

المادة ١١٣ ـ على مراقب عقد النفقات، وعلى غيره من المراجع عند الاقتصاء، كل فيما خصه، أن يعلم المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بالمخالفات المبينة في المادتين السابقتين.

المادة ١١٤ ـ ١ ـ تلغى الاعتمادات التي لم تعقد حتى ٣١ كانون الأول من السنة.

٢ ـ تدور إلى موازنات السنين اللاحقة:

أ ـ الاعتمادات المرصدة في البنود ٢١ و٢٢ و٢٣ من الجزء الثاني أ وب، سواء أكانت معقودة أم لا، وذلك حتى نفادها أو إنجاز الأعمال التي أرصدت لها.

ب ـ الاعتمادات المرصدة في الجزئين الأول والثاني التي عقدت ولم تصرف حتى ٣١ كانون الأول من السنة، إذا كان يتعلق بها حق الغير، وكذلك إذا كانت تعود لأشغال بالامانة بوشر بها فعلاً قبل آخر السنة.

يجري التدوير بقرار من وزير المالية يصدر بناء على طلب الإدارة المختصة قبل أول آذار من السنة التالية. ويجوز للمرجع الصالح لعقد النفقة، قبل صدور القرارات القاضية بتدوير الاعتمادات المذكورة في المقطع «أ» من الفقرة (٢)، عقد النفقات التي تصرف من هذه الاعتمادات، شرط أن لا تتجاوز قيمة هذه النفقة رصائد الاعتمادات الباقية بدون استعمال بتاريخ ٣١ كانون الأول.

المادة ١١٥ ـ تسقط حكماً بمرور الزمن، وتتلاشى نهائياً لصالح الدولة، الديون التي لم تصف أو لم تصرف أو لم تدفع لغاية ٣١ كانون الأول من السنة الرابعة بعد السنة المالية التي نشأ فيها الدين، إلاّ إذا كان التأخير ناتجاً عن الإدارة أو التداعي أمام القضاء.

المادة ١١٦ ـ ١ ـ تصرف نفقات السنين السابقة التي لم تسقط بمرور الزمن من الاعتمادات المدورة لهذه الغاية إلى موازنة السنة الجارية.

كما يمكن، إذا سمحت حالة الاعتمادات بذلك أن تصرف هذه النفقات من اعتمادات موازنة السنة الجارية.

٢ ـ مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة، تصرف نفقات السنين السابقة العائدة لما قبل سنة ١٩٦٣ والتي لم تسقط بمرور الزمن من الفصل المختص بنفقات السنين السابقة في موازنة السنة الجارية وفقاً لأحكام الفقرة ٣ من المادة ٢٥.

المادة ١١٧ ـ إن المبالغ التي تدفعها الخزينة خطأ أو بغير حق وتستردها خلال السنة المالية التي صرفت خلالها يمكن أن تضاف إلى اعتماد الوزارة المختصة بقرار من وزير المالية. وعلى الوزير المختص أن يقدم إلى وزير المالية طلباً بهذا الشأن خلال مدة أقصاها ٣١ كانون الأول من السنة ذاتها.

المادة ١١٨ ـ لوزير المالية، إذا وجد ضرورة لذلك، أن يقترح على مجلس الوزراء وقف استعمال بعض الاعتمادات المرصدة في الموازنة. ولمجلس الوزراء أن يقرر الموافقة على الاقتراح إذا كانت الظروف الراهنة تبرر اتخاذ مثل هذا التدبير.

المادة ١١٩ ـ تمسك وزارة المالية حسابات مستقلة لما يعقد ويصرف ويدفع من النفقات. وتمسك الإدارات المختصة حسابات مقابلة لما تعقده وتصفيه وما يصرف من نفقاتها.

الفصل الخامس: أحكام خاصة بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات

المادة ١٢٠ ـ تنفذ نفقات اللوازم والأشغال، والخدمات، إما بواسطة صفقات تعقدها الإدارة مع الغير، وإما بواسطة الإدارة مباشرة أي بطريقة الأمانة.

القسم الأول: صفقات اللوازم والأشغال والخدمات

المادة ١٢١ ـ تعقد صفقات اللوازم والأشغال والخدمات بالمناقصة العمومية.

غير أنه يمكن، في الحالات المبينة فيما يلي عقد الصفقات بطريقة المناقصة المحصورة، أو استدراج العروض، أو التراضي، أو بموجب بيان أو فاتورة.

المادة ١٢٢ ـ تجرى المناقصات العمومية والمحصورة على أساس برنامج سنوي عام يعلن عنه في تواريخ لا يجوز أن تتعدى الشهر الثاني الذي يلي نشر الموازنة.

المادة ١٢٣ ـ لا يجوز تجزئة النفقة إلاّ إذا رأى المرجع الصالح لعقد النفقة أن ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها تبرر ذلك.

أولاً ـ المناقصات العمومية

المادة ١٢٤ ـ تجرى المناقصة العمومية (المعبر عنها فيما يلي بكلمة «المناقصة») إما على أساس سعر يقدمه العارض، وإما على أساس تنزيل مئوي من أسعار الكشف التخميني المبين في المادة ١٢٦ من هذا القانون.

المادة ١٢٥ ـ توضع للصفقات التي تعقد بالمناقصة دفاتر شروط عامة نموذجية تصدق بمراسيم وتنشر في الجريدة الرسمية. ويوضع لكل صفقة منها دفتر شروط خاص تنظمه الإدارة صاحبة العلاقة ويوقعه المرجع الصالح للبت في الصفقة.

المادة ١٢٦ ـ تبين في دفتر الشروط الخاص المعلومات التالية:

ـ أنواع اللوازم أو الأشغال أو الخدمات المراد تلزيمها وأوصافها.

ـ المؤهلات والشروط الخاصة التي يجب أن تتوفر في من يريد الاشتراك في المناقصة.

ـ عناصر المفاضلة: كلما كان في نية الإدارة أن لا تتقيد بالسعر الأدنى، على أن تبين هذه العناصر بصورة واضحة ومفصلة، وان يوضع لكل منها معدل خاص عند الاقتضاء.

ـ الأساس الذي يعتمد لإجراء المناقصة وفقاً لأحكام المادة ١٢٤.

ـ شروط التنفيذ الخاصة.

ـ مهلة التسليم.

ـ مقدار الكفالة التي يجب تقديمها للاشتراك في المناقصة ولضمان حسن قيام الملتزم بتعهداته. ويضم إلى دفتر الشروط الخاصة، كلما كان ذلك ممكناً كشف تخميني بالكميات والأسعار.

يعتبر السعر الموضوع من قبل الإدارة الحد الأعلى للصفقة التي تجري على أساس التنزيل المئوي وتعلن الإدارة عن الحد الأقصى للتنزيل الذي يمكن أن يقبل به ويعتبر هذا التنزيل الحد الأدنى للصفقة.

المادة ١٢٧ ـ تكون الكفالة:

١ ـ إما نقدية تدفع قيمتها إلى أحد صناديق الخزينة مباشرة، أو إلى صندوق الإدارة المختصة عند وجوده، وذلك لقاء إيصال يربط بالعرض، على أن تحول قيمتها في الحالة الثانية إلى صندوق المالية المركزي فور اسناد الالتزام.

٢ ـ وإما مصرفية صادرة عن مصرف مقبول ومحررة باسم الإدارة المختصة أو باسم خزينة الدولة.

المادة ١٢٨ ـ يعلن عن كل مناقصة في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف يومية على الأقل، قبل التاريخ المحدد للتلزيم بمدة ١٥ يوماً على الأقل.

ويمكن تخفيض المدة إلى خمسة أيام على الأقل عند إعادة المناقصة، أو عند الضرورة شرط أن يقترن التخفيض مسبقاً بموافقة المرجع الصالح لعقد النفقة.

كما يعلن وفقاً للأصول نفسها عن كل تعديل يطرأ على دفتر الشروط بعد نشر إعلان المناقصة.

المادة ١٢٩ ـ ألغي نص المادة ١٢٩ بموجب القانون رقم ٧٨/١٦ تاريخ ١٩٧٨/٥/٢.

المادة ١٣٠ ـ تجري المناقصات لجان تشكل خصيصاً لهذه الغاية.

المادة ١٣١ ـ يسند الإلتزام موقتاً إلى من قدم أدنى الأسعار أو إلى من قدم أفضل العروض إذا كان دفتر الشروط يقضي باعتماد عناصر مفاضلة غير السعر، على أن تعطى العروض المقدمة لسلع مصنوعة في لبنان أفضلية بنسبة ١٠ بالمئة عن العروض المقدمة لسلع أجنبية شرط أن تحدد السلع الوطنية والشروط التي يجب أن تتوفر فيها للإستفادة من هذه الأفضلية بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الاقتصاد الوطني.

أما في الالتزامات التي تجرى على أساس تنزيل مئوي فعلى لجنة المناقصة اسناد الالتزام مؤقتاً إلى من قدم أدنى الأسعار ضمن السعرين التقديريين.

المادة ١٣٢ ـ إذا تساوت العروض بعد إعطاء السلع اللبنانية أفضلية ١٠ بالمئة المذكورة في المادة ١٣١ أعلاه أعيدت المناقصة بطريقة الظرف المختوم بين أصحابها دون سواهم في الجلسة نفسها، فإذا رفضوا تقديم عروض جديدة أو إذا ظلت عروضهم متساوية عين الملتزم الموقت بطريقة القرعة بين أصحاب العروض المتساوية.

أما في الالتزامات التي تجري على أساس تنزيل مئوي فإذا تساوت العروض يعين الملتزم المؤقت بطريقة القرعة بين العروض المتساوية.

المادة ١٣٣ ـ يبت الصفقة:

- المدير المختص أو رئيس المصلحة، في حال عدم وجود مدير، إذا كانت قيمتها لا تتجاوز ١٠،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل.
- المدير العام، إذا كانت قيمتها تزيد على ١٠،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل.، ولا تتجاوز ٣٥،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل.
- الوزير في الحالات الأخرى.

٢ ـ لا تصبح الصفقة نهائية إلا بعد إبلاغ التصديق إلى الملتزم بالطريقة الإدارية.

المادة ١٣٤ ـ لا يجوز مبدئياً عقد صفقات الأشغال إلاّ بعد اتمام جميع الإجراءات القانونية التي تمكن الإدارة من وضع يدها على مواقع العمل، غير أنه يمكن مباشرة معاملات التلزيم قبل إتمام هذه الإجراءات، شرط أن لا تصدق الصفقة وتبلغ إلى الملتزم إلاّ بعد وضع اليد على المواقع المذكورة.

المادة ١٣٥ ـ إذا ترتب على الملتزم في سياق التنفيذ مبلغ ما، تطبيقاً لأحكام دفتر الشروط، حق للإدارة اقتطاع هذا المبلغ من الكفالة ودعوة الملتزم إلى إكمالها ضمن مدة معينة. فإذا لم يفعل اعتبر ناكلا، وعمدت الإدارة إما إلى إعادة المناقصة، وإما إلى تنفيذ الصفقة بالأمانة. فإذا أسفرت المناقصة الجديدة أو التنفيذ بالأمانة عن وفر في الأكلاف عاد الوفر إلى الخزينة. وإذا أسفرت عن زيادة في الأكلاف رجعت الإدارة على الملتزم الناكل بالزيادة.

وفي جميع الأحوال تصادر الكفالة موقتاً إلى حين تصفية الصفقة وفقاً لأحكام هذه المادة.

المادة ١٣٦ ـ يفسخ العقد حكماً بين الإدارة والملتزم الذي يعلن إفلاسه، وتتبع فوراً الإجراءات التالية:

١ ـ تصادر الكفالة موقتاً لحساب الخزينة.

٢ ـ تحصي الإدارة الأشغال أو اللوازم والخدمات المنفذة أو المواد المدخرة قبل تاريخ إعلان الإفلاس وتنظم بها كشفاً تصرف قيمته موقتاً أمانة باسم الخزينة.

٣ ـ توضع الأشغال أو اللوازم أو الخدمات أو ما تبقى منها بالأمانة أو يعاد تلزيمها. فإذا أسفرت المناقصة الجديدة أو التنفيذ بالأمانة عن وفر في الأكلاف عاد الوفر إلى الخزينة، ودفعت الكفالة وقيمة الكشف المبين في الفقرة السابقة إلى وكيل التفليسة. وإذا أسفرت عن زيادة في الأكلاف اقتطعت الزيادة من الكفالة وقيمة الكشف المذكور ودفع الباقي إلى وكيل التفليسة. وإذا لم يكف ذلك لتغطية الزيادة بكاملها اكتفي بالاستيلاء على الكفالة وقيمة الكشف.

المادة ١٣٧ ـ لا تدفع قيمة الصفقة إلاّ بعد تنفيذها.

إلا أنه يجوز لوزير المالية، بناء على طلب الوزير المختص، أن يعطي الملتزمين سلفات لقاء كفالات مصرفية. وإذا تعذر الحصول على هذه الكفالات، علق إعطاء السلفة بدون كفالة على تصديق مجلس الوزراء.

لا يجوز أن تتعدى السلفة ٢٥ بالمئة من قيمة الصفقة على ألا تتجاوز في أي حال مبلغ ٣٠،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل. إلاّ أنه يجوز في الحالات الاستثنائية الشذوذ عن الأحكام السابقة بقرار من مجلس الوزراء.

المادة ١٣٨ ـ يمكن إذا نص دفتر الشروط على ذلك، أن تدفع لقاء الخدمات المنجزة مبالغ على الحساب، لا تتجاوز تسعة أعشار المبلغ المستحق، ويبقى العشر موقوفاً في الخزينة إلى أن يتم الاستلام النهائي.

ترد هذه التوقيفات عند الاستلام النهائي إذا كان دفتر الشروط لا يحدد مدة لضمان اللوازم أو الأشغال، وذلك بعد أن يسدد الملتزم الذمم التي تكون قد ترتبت عليه تطبيقاً لأحكام دفتر الشروط.

ويمكن الإدارة أن تكف عن اقتطاع التوقيفات العشرية عندما ترى أنها بلغت الحد اللازم للضمان.

المادة ١٣٩ ـ تستلم اللوازم والأشغال والخدمات في كل وزارة لجنة تعين بقرار من المدير العام، على أن تضم ثلاثة موظفين ينتمي أحدهم إلى الوحدة التي جرى التلزيم لمصلحتها، ويكون الآخران من خارجها.

المادة ١٤٠ ـ إذا خالف الملتزم في تنفيذ الصفقة دفتر الشروط أو بعض أحكامه قامت الإدارة المختصة بإنذاره رسمياً بوجوب التقيد بكامل موجباته، وذلك ضمن مهلة معينة يعود لها أمر تقديرها. وإذا انقضت المهلة المحددة دون أن يقوم الملتزم بتنفيذ ما طلب إليه، حق للإدارة مع مراعاة أحكام دفتر الشروط العام أن تعتبره ناكلاً وأن تطبق بحقه أحكام المادة ١٣٥ من هذا القانون.

وفي حال إعادة المناقصة، لا يحق للملتزم الناكل أن يشترك فيها مجدداً.

أما إذا رأت لجنة الاستلام أن الصفقة قد نفذت بصورة عامة وفقاً لأحكام دفتر الشروط مع وجود بعض النواقص أو العيوب الطفيفة التي لا تحول دون إجراء الاستلام فيمكنها أن تقوم بالاستلام وفقاً لشروط تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

المادة ١٤١ ـ ترد الكفالة إلى الملتزم بناء على مذكرة من الإدارة المختصة بعد شهر على الأكثر من تاريخ الاستلام النهائي. غير أنه يمكن الإدارة قبل انقضاء مهلة التنفيذ، أو بعد الاستلام الموقت إذا كانت حالة الأشغال تسمح بذلك، أن ترد إلى الملتزم، بناء على طلبه كامل هذه الكفالة أو قسماً منها.

المادة ١٤٢ ـ إن الملتزم الذي توضع أشغاله بالأمانة أو يعاد تلزيمها لحسابه تطبيقاً لأحكام هذا القانون أو لأحكام دفتر الشروط العام يقصى عن المناقصات:

ـ مدة ثلاثة أشهر عند تطبيق هذه الإجراءات عليه للمرة الأولى.

ـ مدة سنة كاملة عند تطبيقها عليه مرة ثانية خلال اثني عشر شهراً.

ـ نهائياً عند تطبيقها عليه مرة ثالثة خلال خمس سنوات.

تبدأ المهل المذكورة أعلاه من تاريخ القرار الأول القاضي بوضع الأشغال بالأمانة أو إعادة تلزيمها لحساب الملتزم.

ثانياً ـ المناقصة المحصورة

المادة ١٤٣ ـ يمكن الإدارة، إذا كانت طبيعة اللوازم أو الأشغال أو الخدمات لا تسمح بفتح باب المنافسة أمام الجميع، أن تحصر المناقصة بين فئة محدودة من المناقصين تتوفر فيهم المؤهلات المالية والفنية والمهنية المطلوبة.

تحدد هذه المؤهلات بصورة مفصلة في دفتر الشروط الخاص، كما تحدد فيه سائر الضمانات التي يجب أن تتوفر في المناقصين، والمواصفات التي يجب أن تتميز بها الأشغال أو المواد المطلوبة.

المادة ١٤٤ ـ تطبق على المناقصة المحصورة سائر الأحكام المتعلقة بالمناقصات العمومية.

ثالثاً: استدراج العروض

المادة ١٤٥ ـ يمكن عقد الصفقات بطريقة استدراج العروض:

أ ـ إذا كانت قيمتها لا تجاوز مئة مليون ليرة لبنانية.

ب ـ إذا كانت قيمتها تجاوز مئة مليون ليرة لبنانية وكانت تتعلق:

١ ـ بالأشغال التي تقوم بها الإدارة على سبيل التجربة أو الدرس، شرط أن يقرر ذلك الوزير المختص.

٢ ـ بالأشياء والمواد والغلال التي يجب شراؤها في مكان إنتاجها نظراً لطبائعها الخاصة.

٣ ـ بالشحن والنقليات والضمان.

٤ ـ باللوازم والأشغال والخدمات التي لم يقدم بشأنها أي سعر في المناقصة أو قدمت بشأنها أسعار غير مقبولة.

٥ ـ باللوازم والأشغال والخدمات التي لا تسمح بعض الحالات المستعجلة الناشئة عن ظروف طارئة بطرحها في المناقصة، على أن يقرر ذلك الوزير المختص.

٦ ـ باللوازم والأشغال والخدمات الفنية التي لا تسمح طبيعتها بطرحها في المناقصة العمومية، على أن يقرر ذلك الوزير المختص.

المادة ١٤٦ ـ تطبق على استدراج العروض النصوص المتعلقة بالمناقصات العمومية مع مراعاة الأحكام التالية:

١ ـ يمكن أن يستعاض عن الإعلان بتبليغ المعلومات اللازمة بطريقة سريعة ومضمونة إلى تجار الصنف أو أرباب المهنة الذين ترى الإدارة فيهم مقدرة على تنفيذ الصفقة.

٢ ـ تجري استدراج العروض للصفقة التي لا تجاوز قيمتها مئة مليون ل.ل. لجنة خاصة تعين، في كل إدارة عامة، بقرار من الوزير، وتجري الصفقات الأخرى لجنة المناقصات.

رابعاً: الاتفاق بالتراضي

المادة ١٤٧ ـ يمكن عقد الاتفاقات بالتراضي مهما كانت قيمة الصفقة، إذا كانت تتعلق:

١ ـ باللوازم والأشغال والخدمات التي لا يمكن وضعها في المناقصة، أما لضرورة بقائها سرية، وأما لأن مقتضيات السلامة العامة تحول دون ذلك، شرط أن يقرر ذلك الوزير المختص.

٢ ـ باللوازم والأشغال والخدمات الإضافية التي يجب أن يعهد بها إلى الملتزم الأساسي لئلا يتأخر تنفيذها، أو لا يسير سيراً حسناً فيما إذا جيء بملتزم جديد أثناء تنفيذ الصفقة ويجوز ذلك:

ـ إذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات غير متوقعة عند إجراء التلزيم الأول، ومعتبرة من لواحقه، وتشكل جزءاً متمماً له.

ـ إذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات يجب أن تنفذ بواسطة آلات وتجهيزات خاصة يستعملها الملتزم في مكان العمل، على أن تكون غير متوقعة عند إجراء التلزيم، وأن تشكل جزءاً متمماً له.

٣ ـ بالأشياء التي ينحصر حق صنعها في حامل شهادات اختراعها.

٤ ـ بالأشياء التي لا يملكها إلاّ شخص واحد.

٥ ـ باللوازم والأشغال والخدمات الفنية التي لا يمكن أن يعهد بتنفيذها إلاّ لفنانين أو اختصاصيين أوحرفيين أو صناعيين دل الاختبار على اقتدارهم.

٦ ـ باللوازم والأشغال التي يصنعها ذوو العاهات المحتاجون المرخص لهم بالعمل من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، على أن لا تجاوز أسعارها الأسعار الرائجة في السوق.

٧ ـ بنفقات الضيافة والتشريفات، وما شاكلها من نفقات التمثيل.

٨ ـ باللوازم والأشغال والخدمات التي أجريت من أجلها:

ـ مناقصتان متتاليتان.

ـ أو استدراج عروض على مرتين متتاليتين.

ـ أو مناقصة تلاها استدراج عروض.

وذلك دون أن تسفر هذه العمليات عن نتيجة إيجابية.

ويجب في هذه الحالة أن لا يسفر الاتفاق الرضائي عن سعر يتجاوز أنسب الأسعار المعروضة أثناء عمليات التلزيم، إلاّ في حالات استثنائية تبررها الإدارة في تقرير معلل.

٩ ـ باللوازم والأشغال والخدمات التي يمكن أن يعهد بها إلى المؤسسات العامة أو البلديات.

١٠ ـ باللوازم والخدمات التي تؤمنها الإدارة بواسطة المنظمات الدولية.

١١ ـ باللوازم والأشغال والخدمات التي يمكن أن يعهد بها بموافقة مجلس الوزراء إلى حكومات أجنبية أو مؤسسات تراقبها هذه الحكومات. وللحكومة في مثل هذه الحالة أن تعفي الجهة التي تتعاقد معها من الشروط المتعلقة بمحل الإقامة والكفالة والغرامات وتوجب التسليم قبل القبض.

١٢ ـ باللوازم والأشغال والخدمات التي يقرر مجلس الوزراء تأمينها بالتراضي بناء على اقتراح الوزير المختص.

المادة ١٤٨ ـ يعقد الإتفاق الرضائي:

ـ المدير أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت قيمة الصفقة لا تجاوز ١٠،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل.

ـ المدير العام إذا كانت قيمتها تزيد عن ١٠،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل. ولا تجاوز ٣٥،٠٠٠،٠٠٠ل.ل.

ـ الوزير في الحالات الأخرى.

ويجري التعاقد بإحدى الطرق التالية:

١ ـ بموجب عقد بين المرجع المختص وصاحب العلاقة.

٢ ـ بموجب تعهد يذيل به صاحب العلاقة دفتر الشروط الخاص.

٣ ـ بموجب عرض من صاحب العلاقة يوافق عليه المرجع المختص.

٤ ـ بموجب تبادل مخابرات بين صاحب العلاقة والمرجع المختص، وفقاً للعرف التجاري.

المادة ١٤٩ ـ تخضع الاتفاقات بالتراضي لأحكام دفتر الشروط الخاص ويوضع لها دفتر شروط خاص عند الاقتضاء.

وعلاوة على أحكام المادتين السابقتين تطبق على الاتفاقات بالتراضي أحكام المواد ١٣٧ إلى ١٤١ من هذا القانون.

خامساً ـ صفقات الخدمات التقنية

المادة ١٥٠ ـ يمكن التعاقد بالتراضي على صفقات الخدمات التقنية (دروس ووضع دفاتر شروط ومراقبة تنفيذ أشغال ومشاريع إلخ...) مهما بلغت قيمتها إذا كانت تتجاوز إمكانيات الإدارة.

وتطبق على هذه الصفقات الأحكام التالية:

١ ـ لا يجوز التعاقد إلاّ مع من تتوفر فيهم المؤهلات التقنية اللازمة، على أن تبين هذه المؤهلات بالتفصيل في دراسة تضعها الإدارة قبل عقد الصفقة.

٢ ـ يمكن عقد الاتفاق عند الاقتضاء بعد مباراة تجرى بين من تتوفر فيهم المؤهلات المذكورة.

٣ ـ تخضع هذه الصفقات للأحكام الأخرى المتعلقة بالاتفاقات بالتراضي.

سادساً: الصفقات بموجب بيان أو فاتورة

المادة ١٥١ ـ يمكن عقد الصفقات بموجب بيان أو فاتورة:

١ ـ إذا كانت قيمتها لا تجاوز ثلاثة ملايين ليرة لبنانية. يطبق هذا الإجراء على تنفيذ موازنة الجامعة اللبنانية دون الحاجة إلى استصدار نص آخر.

٢ ـ إذا كانت أسعار المواد المراد شراؤها محددة في تعريفة صادرة عن الإدارة أو هيئة دولية معترف بها ويتعذر الحصول على سعر أدنى لها.

٣ ـ إذا كانت الصفقة تتعلق باستئجار آليات أشغال عامة بموجب تعرفة عامة تحدد بقرار من الوزير المختص.

يعقد الصفقة رئس الوحدة المختصة وتؤمن الاستلام اللجنة المنصوص عليها في المادة ١٢٩.

يحدد رؤساء الوحدات المختصة المخولون بعقد الصفقات بقرار من الوزير المختص في الإدارات العامة وبقرار من رئيس السلطة التنفيذية في المؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية.

القسم الثاني: الأشغال بالأمانة

المادة ١٥٢ ـ الأشغال بالأمانة هي الأشغال التي تتولى الإدارة تنفيذها بنفسها.

المادة ١٥٣ ـ يجيز الأشغال بالأمانة:

ـ رئيس الوحدة المختص إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز /٣،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل.

ـ المدير أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن /٣،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل.، ولا تتجاوز ١٠،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل.

ـ المدير العام إذا كانت قيمة الصمقة تزيد عن/١٠،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل.، ولا تتجاوز/٣٥،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل.

ـ الوزير إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن/٣٥،٠٠٠،٠٠٠/ل.ل.، ولا تتجاوز/١٥٠،٠٠٠،٠٠٠/ ل.ل.

ـ مجلس الوزراء في الحالات الأخرى.

وتطبق الأصول العادية في شراء المواد اللازمة لتنفيذ هذه الأشغال.

المادة ١٥٤ ـ يجب أن يعين في كل إدارة تتولى تنفيذ أشغال بالأمانة جهاز خاص مهمته مراقبة تنفيذ هذه الأشغال بالأمانة. يرتبط هذا الجهاز برئيس الإدارة مباشرة ولا يتولى أي عمل من أعمال التنفيذ.

المادة ١٥٥ ـ على رئيس الوحدة التي تولت تنفيذ الأشغال بالأمانة أن يقدم إلى إدارته بنهاية الأشغال بياناً مفصلاً بالكميات المنفذة والأكلاف المدفوعة على اختلاف أنواعها.

يتولى جهاز المراقبة التدقيق في هذا البيان ويحيله مذيلاً بمطالعته إلى إدارة التفتيش المركزي.

القسم الثالث: أحكام مشتركة

المادة ١٥٦ ـ يمارس القائمقام ضمن قضائه الصلاحيات التي تخولها أحكام هذا الفصل إلى المدير. ويمارس المحافظ ضمن محافظته الصلاحيات التي تخولها أحكام هذا الفصل إلى المدير العام، وذلك فيما يتعلق بصفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي يجري عقدها في القضاء أو المحافظة.

المادة ١٥٧ ـ تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير المالية، دقائق تطبيق أحكام هذا القانون المتعلقة بصفقات اللوازم والأشغال والخدمات ولاسيما شروط تصنيف الملتزمين وقبولهم للاشتراك في المناقصات.

الباب الرابع: الخزينة

الفصل الأول: أحكام أساسية

المادة ١٥٨ ـ تتولى خزينة الدولة جميع عمليات القبض والدفع التي يستوجبها تنفيذ موازنة الدولة، وإدارة الحسابات المفتوحة خارج الموازنة.

المادة ١٥٩ ـ يؤمن عمليات القبض والدفع لحساب الخزينة موظفون يطلق على كل منهم اسم المحتسب، غير أنه يجوز للمحتسب أن يفوض بعض صلاحياته إلى أحد المحاسبين التابعين له بموافقة رئيس مصلحة الخزينة.

المادة ١٦٠ ـ المحتسبون فئتان: مركزي ومحلي.

١ ـ المحتسب المركزي هو الذي يسأل عن واردات الموازنة ونفقاتها، وعن العمليات الخارجة عن نطاق الموازنة.

٢ ـ المحتسب المحلي هو الذي يسأل عن العمليات الخارجة عن نطاق الموازنة، ويؤمن محلياً قبض واردات الموازنة ودفع نفقاتها لحساب المحتسب المركزي المرتبط به.

٣ ـ يجوز في بعض الإدارات العامة تكليف محتسبها المركزي توحيد جميع عمليات المحتسبين المحليين التابعين له، سواء أكانت هذه العمليات عائدة للموازنة أو خارجة عن نطاقها.

٤ ـ إذا كان لدى إحدى الإدارات العامة، محتسب واحد، اعتبر هذا المحتسب بمثابة المحتسب المركزي من أجل تطبيق هذا القانون.

المادة ١٦١ ـ المحتسبون المركزيون هم:

ـ محتسب المالية المركزي.

ـ محتسب الجمارك المركزي.

ـ المحتسب المركزي في كل إدارة ذات موازنة ملحقة.

ـ كل موظف يعطى هذه الصفة بمرسوم.

المادة ١٦٢ ـ المحتسبون المحليون هم:

ـ محتسبو المالية.

ـ محتسبو الجمارك.

- محتسبو البريد والبرق.

- محتسبو الإدارات ذات الموازنة الملحقة.

- كل موظف يعطى هذه الصفة بمرسوم.

المادة ١٦٣ ـ تدون العمليات التي يقوم بها المحتسب في حسابات يمسكها وفقاً لتصميم عام للحسابات يقر بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير المالية.

المادة ١٦٤ ـ تمسك حسابات الأموال العمومية من قبل المحتسبين المركزيين ومصلحة المحاسبة العامة على أساس الطريقة ذات القيد المزدوج، ومن قبل المحتسبين المحليين على أساس الطريقة ذات القيد البسيط.

المادة ١٦٥ ـ تمسك القيود إجبارياً بالحبر، ولا يجوز مسكها على الإطلاق بالرصاص كما لا يجوز الحك، او الحشو، أو المحو، أو التطريس في الأوراق، والجداول، والمستندات، والقيود، والسجلات، بل يجوز تصحيح ما يمكن أن يقع فيها من خطأ، شرط أن يجري التصحيح بشكل ظاهر بالأرقام والأحرف المفقطة وبحبر من لون يختلف عن اللون المستعمل في الأصل، وإن يذيل التصحيح بالتاريخ وبإمضاء واضعه.

الفصل الثاني: المحتسبون

القسم الأول: صلاحيات المحتسبين وموجباتهم

المادة ١٦٦ ـ يتولى المحتسبون:

- تسليم جداول التكليف وأوامر القبض وأوامر التحصيل التي تودعهم إياها المراجع المختصة وتأمين تحصيلها.

- تأمين المقبوضات، أياً كان نوعها.

- تأمين المدفوعات، إما بناء على حوالات أو أوامر دفع صادرة عن المرجع الصالح أو في بعض الحالات بناء على أوامر دفع صادرة عنهم مباشرة.

ـ حفظ أوراق الثبوت العائدة لهذه العمليات ومستندات المحاسبة.

ـ مسك حسابات المحتسبية التي يديرونها.

المادة ١٦٧ ـ يتولى محتسب المالية المركزي، بالإضافة إلى ما تقدم، توحيد ما يتعلق بالموازنة العامة من عمليات الواردات والنفقات التي يقوم بها باقي المحتسبين المركزيين ويتولى أيضاً إدارة حساب خزينة الدولة لدى المصرف المركزي.

المادة ١٦٨ ـ لا يجوز الجمع بين وظيفة المحتسب وأي وظيفة لها علاقة بطرح الواردات أو أي وظيفة لها علاقة بعقد النفقات أو تصفيتها أو صرفها.

المادة ١٦٩ ـ على المحتسب، قبل أن يباشر وظيفته أن يقدم كفالة قانونية تحدد قيمتها بقرار من وزير المالية، وأن يحلف اليمين أمام ديوان المحاسبة.

المادة ١٧٠ ـ تقدم الكفالة إما نقداً، أو بتعهدات مصرفية صادرة عن مصارف مقبولة، أو بتأمين عقارات مسجلة في الدوائر العقارية.

تحفظ الإيصالات والمستندات المتعلقة بالكفالات المقدمة لدى مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية مع نسخة عن النص القاضي بتعيين المحتسب.

المادة ١٧١ ـ لا يجوز للمحتسب أن يؤمن بنفسه قبض أو دفع الأموال التي يشرف على إدارتها، بل يتولى ذلك بواسطة أمين صندوق أو جباة تابعين له، إلاّ في الحالات التي تحدد بمرسوم خاص.

المادة ١٧٢ ـ على المحتسب أن يراقب أعمال أمناء الصناديق والجباة التابعين له، وعليه أن يطالبهم بكل مخالفة أو تأخير في أعمالهم.

القسم الثاني: مسؤولية المحتسب

المادة ١٧٣ ـ إن المحتسب مسؤول بأمواله الشخصية عن كل عملية قبض أو دفع تجري في المحتسبية التي يديرها خلافاً لأحكام القانون. فضلاً عما قد يتعرض له من عقوبات تأديبية أو جزائية.

المادة ١٧٤ ـ لا يسأل المحتسب إلاّ عن إدارته الشخصية.

المادة ١٧٥ ـ تشمل مهمة المحتسب جميع العمليات التي يقوم بها في محتسبيته من أول كانون الثاني لغاية ٣١ كانون الأول من كل سنة، أو أثناء المدة التي استلم فيها وظيفته، إذا كانت هذه المدة دون السنة.

المادة ١٧٦ ـ على المحتسبين المركزيين وكذلك على المحتسبين المحليين المنصوص عليهم في الفقرة ٢ من المادة ١٦٠ أن يقدموا بأسمهم وعلى مسؤوليتهم، حساب مهمتهم إلى ديوان المحاسبة.

وعلى المحتسبين المحليين المنصوص عليهم في الفقرة ٣ من المادة ١٦٠ أن يقدموا، باسمهم وعلى مسؤوليتهم، إلى المحتسب المركزي التابعين له، حسابات مهمتهم ضمن شروط ومهل تحدد بمرسوم لاحق يصدر بناء على اقتراح وزير المالية.

المادة ١٧٧ ـ عند انتهاء مهمة المحتسب تجري عملية تسليم وتسلم بينه وبين خلفه بموجب محضر يوقعه كلاهما، وبحضور مفتش مالي فيما يتعلق بالمحتسبين المركزيين، وموظف تنتدبه الإدارة المختصة فيما يتعلق بالمحتسبين المحليين. وترسل نسخة عن المحضر في الحالتين إلى التفتيش المالي.

ويجب أن يضم إلى هذا المحضر، بصورة إجبارية، ميزان للحسابات موقوف بتاريخ إجراء عملية التسليم والتسلم.

المادة ١٧٨ ـ في حال وفاة المحتسب، أو عدم تمكنه من القيام بدور التسليم والتسلم، ينظم المحتسب الخلف، حساب مهمة المحتسب السلف تحت إشراف مفتش مالي.

المادة ١٧٩ ـ ترد الكفالة بعد حصول المحتسب على براءة ذمة من ديوان المحاسبة وترد حكماً بعد انقضاء ثلاث سنوات على ترك المحتسب مهمته، إذا تأخر الديوان في إصدار قراره إلى ما بعد هذه المدة.

المادة ١٨٠ ـ إن المحتسبين المحليين والجباة مسؤولون مالياً بالتضامن فيما بينهم عن الضرائب المباشرة وسائر الأموال التي يعهد اليهم بتحصيلها.

١ - إن رئيس دائرة تحصيل بيروت مسؤول مالياً عن الضرائب المباشرة وسائر الأموال التي يعهد إليه بتحصيلها، وهو ملزم بتقديم الكفالة المتوجبة على المحتسبين.

٢ - يحدد بمرسوم لاحق يتخذ بناء على اقتراح وزير المالية مدى مسؤولية الموظفين المذكورين في الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة، والإجراءات الواجب اتباعها لتخفيف مسؤوليتهم أو ابراء ذمتهم.

المادة ١٨١ - يعد محتسبا مسؤولاً عن أعماله، كالمحتسب الرسمي، وخاضعاً لموجبات هذا الأخير، كل من تدخل في إدارة الأموال العمومية من غير أن تكون له صفة المحتسب.

الفصل الثالث: صلاحيات أمناء الصناديق والجباة ومسؤولياتهم

المادة ١٨٢ - يحصر حق التداول بالأموال وحيازتها في كل محتسبيه بأمناء الصناديق والجباة، إلاّ في الحالات التي تحدد في المرسوم المنصوص عليه في المادة ١٧١ من هذا القانون.

المادة ١٨٣ - إن أمناء الصناديق مسؤولون عن حفظ الأموال في المحتسبية التي يمارسون فيها وظائفهم.

المادة ١٨٤ - إن الجباة مسؤولون عن حفظ الأموال التي يجبونها، وعليهم أن يسددوها دورياً إلى صناديق المحتسبية التي ينتسبون إليها وفقاً لشروط تحدد بقرار من وزير المالية. كما أنهم مسؤولون مالياً، بالتضامن مع المحتسب التابعين له، عن تحصيل الضرائب المباشرة وفقاً لأحكام المادة ١٨٠ من هذا القانون.

ويحظر على الجباة بصورة مطلقة دفع أية نفقة مهما كان نوعها.

المادة ١٨٥ - يخضع أمناء الصناديق والجباة لنظام الكفالة أسوة بالمحتسبين.

المادة ١٨٦ - على أمين الصندوق أن يتحقق على مسؤوليته قبل الدفع من هوية صاحب المال وصحة توقيعه.

المادة ١٨٧ ـ إذا كان المبلغ مستحقاً لشخص متوف، فعلى أمين الصندوق أن يطلب من أصحاب الحق المستندات الرسمية التي تثبت صفتهم. ويكتفى بشهادة من مختار المحلة إذا كان المبلغ دون ٥٠٠ ليرة.

المادة ١٨٨ ـ إذا كان صاحب المال أمياً، أوعاجزاً عن التوقيع، قامت بصمة الإبهام مقام التوقيع، على أن يصدق البصمة أمين الصندوق وشاهدان إذا كانت قيمة الحوالة لا تجاوز ألف ليرة.

ولأمين الصندوق في الحالات الأخرى أن يطلب تصديق البصمة من قبل كتابة العدل.

المادة ١٨٩ ـ يعطى لقاء كل مبلغ يقبضه أمناء الصناديق والجباة إيصال تحدد شكله وطريقة تنظيمه لكل إدارة أو وحدة مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية.

المادة ١٩٠ ـ إن أي تحريف في إيصال صادر عن أمين صندوق أو جاب، أو في إحدى نسخه، مهما كان سببه، يعتبر صادراً عن سوء نية، وتفرض على مرتكبه العقوبات المنصوص عليها في المادتين ٤٦١ و٤٦٢ من قانون العقوبات، إلا إذا كان هذا التحريف لم يلحق أي ضرر بالأموال العمومية.

المادة ١٩١ ـ يجب إعطاء إيصال نظامي بكل مبلغ يقبض من الأموال العمومية وكل من يقوم بقبض أموال عمومية ولا يعطي بها إيصالاً نظامياً يعد مختلساً.

المادة ١٩٢ ـ يحدد رئيس مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية، بناء على اقتراح المحتسب المركزي المختص، الحد الأعلى للأرصدة التي يجوز لأمناء الصناديق الاحتفاظ بها، على أن يدفعوا ما يزيد على هذه الأرصدة إلى المصارف أو مراكز البريد التي تعين لهم.

المادة ١٩٣ ـ على الإدارات التي تحصل بعض الواردات نقداً أن تكلف أحد موظفيها بموافقة مصلحة المحاسبة العامة قبض هذه الأموال ومسك حساباتها. ولهذه المصلحة ايضاً أن توافق على طريقة قبض الأموال المذكورة وتسديدها، وعلى نماذج السجلات الواجب مسكها.

يسدد الموظف المذكور الأموال التي قبضها مرة في كل شهر على الأقل، إما إلى محتسب المالية المركزي، وإما إلى محتسب المالية المحلي وذلك بناء على جدول يبين فيه القيمة المقبوضة ونوع الإيراد المحصل.

ويمكن أن يساعد هذا الموظف في عمليات القبض، عند الاقتضاء، معاون أمين صندوق واحد أو أكثر.

ويخضع هذا الموظف ومن يعاونه في قبض الأموال لموجبات أمناء الصناديق وبنوع خاص لأحكام المواد ١٨٥ و١٨٩ و١٩٢.

الفصل الرابع: حسابات الأموال

القسم الأول: أحكام عامة

المادة ١٩٤ ـ تدقق مصلحة المحاسبة العامة عمليات المحتسبين والمحاسبين الإداريين وتقوم بتوحيدها.

المادة ١٩٥ ـ تضع مصلحة المحاسبة العامة كل سنة:

- قطع حساب الموازنة الذي يجب تقديمه إلى ديوان المحاسبة قبل ١٥ آب من السنة التي تلي سنة الموازنة.
- حساب المهمة العام الذي يجب تقديمه إلى ديوان المحاسبة قبل أول أيلول من السنة التي تلي سنة الحساب.
- يبدأ تنظيم حساب المهمة العام ابتداء من حساب السنة التي يبدأ فيها تطبيق التصميم العام للحسابات الملحوظ في المادة ١٦٣ من هذا القانون.

المادة ١٩٦ ـ **إذا أسفر قطع حساب الموازنة عن زيادة في الواردات، حولت هذه الزيادة بموجب قانون القطع إلى حساب «مال الاحتياط» وإذا أسفر عن زيادة في النفقات أجاز القانون المذكور تغطية العجز من مال الاحتياط. وإذا كان مال الاحتياط لا يكفي، قيد العجز في حساب السلفات، على أن يسدد إجبارياً من أول موازنة تالية يظهر فيها وفر، وإن لم يكف هذا الوفر فمن وفر السنوات اللاحقة على التوالي.**

المادة ١٩٧ ـ على الحكومة أن تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة.

القسم الثاني: أحكام خاصة ببعض الحسابات

أولاً: مال الاحتياط

المادة ١٩٨ ـ يتكون مال الاحتياط من زيادة واردات الموازنة على نفقاتها. ويتولى مسك هذا الحساب محتسب المالية المركزي تحت مراقبة مصلحة المحاسبة العامة.

المادة ١٩٩ ـ يستعمل مال الاحتياط:

- لتغطية نفقات السنين السابقة خلال الفترة الانتقالية المنصوص عليها في المادة ٢٥ من هذا القانون.
- لتغطية الاعتمادات المدورة.
- لتغطية عجز الموازنة وفقاً لأحكام المادة ١٩٦ من هذا القانون.
- لتغطية الاعتمادات الإضافية (تكميلية واستثنائية).
- لتمويل المشاريع الإنشائية.

المادة ٢٠٠ ـ لا يجوز أخذ أي مبلغ من مال الاحتياط إلا بقانون. ويجب أن يدون فوراً كل مبلغ يقرر أخذه من مال الاحتياط في قيود محتسب المالية المركزي.

تحدد كيفية تدوين هذه القيود بقرار يصدر عن وزير المالية.

ثانياً: الودائع والكفالات

المادة ٢٠١ ـ تسلم الودائع والكفالات إلى الخزينة، بناء على تكليف صادر عن مرجع صالح وتدون في الإيصالات المتعلقة بها أسباب الإيداع، ولا ترد إلى أصحابها إلاّ بناء على تكليف من المرجع الصالح، وبعد استرداد الإيصالات.

المادة ٢٠٢ ـ إذا فقدت إيصالات الودائع أو الكفالات استعيض عنها بتعهد من أصحابها بأن يتحملوا كل عطل وضرر قد ينتج عن سوء استعمال الايصال المفقود طيلة خمس سنوات.

ثالثاً: سلفات الخزينة

المادة ٢٠٣ ـ سلفات الخزينة أمدادات تعطى من موجوداتها:

١ ـ لتموين مستودعات الإدارات العامة بلوازم مشتركة بين أكثر من إدارة واحدة.

٢ ـ لشراء مواد قابلة الخزن ومعدة للإستعمال في سنة مالية جارية أو لاحقة.

٣ ـ لتغذية صناديق المؤسسات العامة والبلديات وكذلك الصناديق المستقلة المنشأة بقانون.

المادة ٢٠٤ ـ يعلق منح سلفات الخزينة المعدة لتغذية أحد الصناديق المذكورة في الفقرة ٣ من المادة السابقة:

١ ـ على تثبت وزير المالية من إمكان الجهة المستلفة إعادة السلفة نقداً في المهلة المحددة لتسديدها.

٢ ـ على تعهد الجهة المستلفة بأن ترصد في موازنتها إجبارياً الاعتمادات اللازمة لتسديد السلفة في المهلة المحددة.

٣ ـ على موافقة السلطة التشريعية إذا كانت مهلة تسديدها تجاوز الاثني عشر شهراً.

المادة ٢٠٥ ـ تعطى سلفات الخزينة للغايات المحددة في المادة ٢٠٣ من هذا القانون بمرسوم بناء على اقتراح وزير المالية وطلب الإدارات المختصة.

وفي حالات استثنائية طارئة يمكن إعطاء سلفات خزينة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

يتوجب على الحكومة أن تطلع المجلس النيابي على السلفات المقررة بظرف شهر.

المادة ٢٠٦ ـ يذكر في مرسوم متخذ في مجلس الوزراء القيم على السلفة في الحالات المنصوص عليها في الفقرتين ١ و٢ من المادة ٢٠٣ السابقتين، والجهة المستلفة في الحالة المنصوص عليها في الفقرة ٣ من المادة نفسها. والغاية من السلفة، ومقدارها، وطريقة دفعها، وشروط تسديدها، وغيرها من الشروط التي يرى وزير المالية ضرورة فرضها.

المادة ٢٠٧ ـ تدفع سلفات الخزينة بناء على أوامر صادرة عن المحتسب المركزي ويشار فيها إلى المرسوم المتخذ في مجلس الوزراء الذي أجازها.

المادة ٢٠٨ ـ لا تستعمل السلفة في غير الغاية التي أعطيت من أجلها.

المادة ٢٠٩ ـ تسدد سلفات الخزينة المنصوص عليها في الفقرتين ١ و٢ من المادة ٢٠٣ من هذا القانون بموجب حوالات دفع صادرة على الموازنة.

وتسدد سلفات الخزينة المنصوص عليها في الفقرة ٣ من المادة نفسها بإعادة قيمتها نقداً إلى الخزينة ضمن المهل المحددة لذلك.

المادة ٢١٠ ـ على المحتسب أن يلاحق تسديد سلفات الخزينة وفقاً للشروط التي أعطيت بموجبها وضمن المهل المحددة.

المادة ٢١١ ـ للمحتسب أن يحسم مباشرة من راتب القيم على السلفة وتعويضاته المبالغ التي لا يثبت استعمالها، أو التي لا يسددها في المواعيد المحددة. كما له أن ينفذ تلقائياً بحقه أي تدبير قانوني آخر يؤمن استرداد هذه المبالغ.

ويمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية أن يمدد مهلة التسديد في الحالات والظروف الاستثنائية.

المادة ٢١٢ ـ إذا تأخرت إحدى الإدارات المستلفة عن تسديد سلفة الخزينة المعطاة لها حق لمحتسب المالية المركزي أن يقتطعها رأساً مما يكون لهذه الإدارة من أموال لدى الخزينة.

المادة ٢١٣ ـ يضم إلى مشروع قانون قطع الحساب بيان بسلفات الخزينة المعطاة وفقاً لأحكام المادة ٢٠٣ من هذا القانون وبما سدد منها خلال سنة الموازنة.

الفصل الخامس: محاسبة المواد

المادة ٢١٤ ـ تشمل محاسبة المواد جميع القيود والمستندات الضرورية لتبيان موجودات المواد التي تملكها الإدارات العامة ولتسجيل حركتها.

المادة ٢١٥ ـ على جميع الإدارات العامة أن تمسك محاسبة للمواد. وعلى المؤسسات الخاضعة لإشراف الدولة أن تمسك محاسبة للمواد تمكن من ممارسة هذا الإشراف.

المادة ٢١٦ ـ كل شخص كلف بحفظ أو استعمال المواد المنصوص عليها في المادة ٢١٤ من هذا القانون مسؤول عنها مالياً.

ويمكن أن تترتب المسؤولية نفسها على الأشخاص المكلفين بمسك حسابات المواد وبمراقبتها.

المادة ٢١٧ ـ يقتصر تطبيق أحكام هذا الفصل على المواد الموجودة داخل الأراضي اللبنانية وفي البعثات اللبنانية في الخارج. ولا تطبق على عتاد الجيوش القائمة بخدمة فعلية ولا على العتاد المستعمل في المراكب البحرية والجوية.

المادة ٢١٨ ـ تنظم دقائق تطبيق أحكام هذا الفصل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية.

الباب الخامس: أحكام خاصة

الفصل الأول: أحكام خاصة بالجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمفارز الجمركية

المادة ٢١٩ ـ تدون اعتمادات الرواتب والتعويضات المتعلقة بأفراد الجيش ورجال قوى الأمن الداخلي والأمن العام في بند واحد بدون توزيع.

المادة ٢٢٠ ـ تتولى التلزيم لجنة خاصة تؤلف وفقاً لنظام يحدد بمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص.

المادة ٢٢١ ـ يمكن عقد اتفاقات بالتراضي بما يحتاجه الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمفارز الجمركية من لوازم وأشغال وخدمات في حالتي الحرب والطوارئ والحالات الاستثنائية التي تقضي باتخاذ تدابير فورية وذلك بناء على قرار مسبق من قائد الجيش.

المادة ٢٢٢ ـ يمكن وزارة الدفاع الوطني، عندما تعقد صفقات مع حكومات أجنبية أو مؤسسات تراقبها أو توصي بها هذه الحكومات لشراء الأسلحة والذخائر والأعتدة والأجهزة، أن تعفي الجهة التي تتعاقد معها من الشروط المتعلقة بمحل الإقامة والكفالة، والغرامات، وبتوجب التسليم قبل القبض.

المادة ٢٢٣ ـ يمكن وزارة الدفاع الوطني أن تطلب، وفقاً للأصول المحددة في المادة ١١٧ من هذا القانون، إعادة استعمال الاعتمادات المقابلة:

١ ـ لقيمة المواد التي تقدمها إدارة الجيش لقاء ثمن إلى الضباط والأفراد بصفتهم الشخصية.

٢ ـ لقيمة المواد التي تلزم بها إدارة الجيش الضباط والأفراد المسؤولين عن فقدانها أو عطلها.

٣ ـ لقيمة الأسلحة والذخائر والأعتدة والأجهزة التي تبيعها قيادة الجيش من إحدى الإدارات أو المؤسسات العامة.

٤ ـ لقيمة المواد المستعملة وبدل الخدمات المؤداة لحساب الإدارات والمؤسسات العامة أو لصالح أحد الأشخاص الحقيقيين أو المعنويين.

المادة ٢٢٤ ـ يجوز لوزارة الدفاع الوطني أن تقتطع من استحقاقات الرواتب التي تصرف من اعتمادات السنة الجارية المبالغ المدفوعة خطأ أو بدون حق في سنين سابقة.

المادة ٢٢٥ ـ إن قيمة الرواتب وملحقاتها، وسلفات النقل والانتقال التي تقبضها القطع في سنة ما زيادة عن حقوقها وتعيدها إلى الخزينة قبل أول أيار من السنة التالية، تدخل بتاريخ إعادتها في واردات السنة الجارية وفقاً لأحكام المادة ٨ من هذا القانون.

ويمكن أن يفتح بقرار من وزير المالية في بند الرواتب من موازنة الجيش اعتمادات إضافية توازي قيمة المبالغ المعادة، على أن تغطى بزيادة مماثلة في الواردات.

المادة ٢٢٦ ـ اعتباراً من أول آب من كل سنة، يجوز لوزير الدفاع الوطني أن يعقد على حساب السنة التالية، نفقات تجهيز مقدارها ثلثا الاعتمادات المرصدة لهذه الغاية عن السنة الجارية في موازنات الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمخصصة للمفارز الجمركية في موازنة وزارة المالية.

ولا يجوز أن تعقد بهذه الواسطة نفقات لم يسبق للسلطة التشريعية أن وافقت على مبدئها.

يمكن تطبيق أحكام المادتين ١٣٧ و١٣٨ من هذا القانون على الصفقات المذكورة في هذه المادة حتى قبل دخول السنة الجديدة.

المادة ٢٢٧ ـ الغي نص المادة ٢٢٧ بموجب القانون رقم ٧٢/٥ تاريخ ٢/١/ ١٩٧٢.

المادة ٢٢٨ ـ يعين محتسبو المواد في الجيش بقرار من قائده.

المادة ٢٢٩ ـ لا يخضع محتسبو الجيش لنظام الكفالة الذي يخضع له سائر المحتسبين.

المادة ٢٣٠ ـ لا يجوز لديوان المحاسبة، ولا للمفتشين الماليين، أن يطلبوا الإطلاع أو أو يطلعوا على وثائق ومعلومات تتعلق بالسر العسكري، إلا إذا وافق قائد

الجيش على ذلك. وتجري رقابة ديوان المحاسبة على حسابات المواد المختصة بالجيش محلياً واستناداً إلى القيود التي تمسكها القيادة والأوراق الثبوتية التي تبرزها.

المادة ٢٣١ ـ تطبق على قوى الأمن الداخلي أحكام المواد من ٢٢٠ إلى ٢٣٠ ضمناً من هذا القانون بحيث يمارس كل من وزير الداخلية والمدير العام لقوى الأمن الداخلي الصلاحيات الممنوحة لوزير الدفاع الوطني ولقائد الجيش كل فيما خصه.

أما بالنسبة للأمن العام والمفارز الجمركية فتطبق، مع مراعاة التنظيم الخاص بكل من هذين الجهازين، أحكام المواد ٢٢٠ و٢٢٢ و٢٢٨ و٢٢٩ و٢٣٠ من هذا القانون.

الفصل الثاني: أحكام خاصة بالانفاق في الخارج

المادة ٢٣٢ ـ توضع تحت تصرف البعثات الخارجية سلفات موازنة دائمة تستعملها كل بعثة لدفع نفقاتها عن ستة أشهر على الأكثر.

المادة ٢٣٣ ـ تجري التلزيم في البعثات الخارجية لجنة خاصة تعين بقرار من رئيس البعثة، كلما كان ذلك ممكناً، وإلا فيجري وفقاً لأصول تحدد بقرار من وزير الخارجية والمغتربين.

المادة ٢٣٤ ـ يمكن أن تثبت نفقات الوفود إلى الخارج ببيانات مفصلة يصدقها رئيس الوفد على مسؤوليته.

المادة ٢٣٥ ـ يمكن أن تثبت نفقات التمثيل في الخارج ببيانات مفصلة ينظمها رئيس البعثة الخارجية ويصدقها الأمين العام لوزارة الخارجية والمغتربين.

وتثبت بالطريقة نفسها النفقات الإدارية التي تؤديها البعثات الخارجية إذا كانت النفقة لا تجاوز ٥٠٠ ليرة كل مرة.

المادة ٢٣٦ ـ تحدد أصول مسك السجلات، وتنظيم القيود وقبض الأموال ودفعها وسوىذلك من الأمور التي تتعلق بمحاسبة البعثات الخارجية، بتعليمات مشتركة تصدر عن وزيري المالية والخارجية والمغتربين.

الفصل الثالث: أحكام خاصة بدفع الرواتب ومعاشات التقاعد

المادة ٢٣٧ ـ تؤدى في أول كل شهر المخصصات والرواتب والتعويضات الشهرية الخاصة بالوظيفة أو الملحقة بالراتب.

يطبق هذا التدبير على جميع الموظفين الدائمين والمؤقتين باستثناء المتمرنين منهم، كما تطبق على المتقاعدين وورثتهم.

المادة ٢٣٨ ـ يبقى المبلغ المدفوع تنفيذاً لأحكام الفقرة السابقة حقاً مكتسباً لمن قبضه ولا يسترد شيء منه لصالح الخزينة في جميع الحالات.

الفصل الرابع: أحكام خاصة بوزارة البريد والبرق والهاتف

المادة ٢٣٩ ـ تخضع محاسبة البريد والبرق والهاتف للأنظمة الخاصة بها ولأحكام هذا القانون في كل ما لا يتعارض مع الأنظمة المشار إليها.

الفصل الخامس: أحكام خاصة بالبلديات

المادة ٢٤٠ ـ تحدد شروط تطبيق هذا القانون على البلديات بمراسيم تصدر بناء على اقتراح وزيري الداخلية والمالية.

الفصل السادس: المؤسسات العامة

المادة ٢٤١ ـ تحدد شروط تطبيق هذا القانون على المصالح المستقلة وسواها من المؤسسات العامة بمراسيم تصدر بناء على اقتراح وزير المالية ووزير الوصاية.

الباب السادس: أحكام مختلفة

المادة ٢٤٢ ـ يجب إيداع جميع الأموال العمومية المحددة في المادة ٢ من هذا القانون في الحساب المفتوح لدى مصرف لبنان باسم الخزينة العامة.

يحدد تاريخ تطبيق هذه المادة بالنسبة للبلديات والمؤسسات العامة التابعة لها بمرسوم بناء على اقتراح وزيري الداخلية والمالية.

المادة ٢٤٣ـ يحظر على الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة والأشخاص المعنويين المذكورين في المادة الثانية من هذا القانون فتح حسابات في المصارف الخاصة أو فتح حساب خاص بها في مصرف لبنان.

المادة ٢٤٤ـ يفتح في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية حساب خاص باسم كل جهة من الجهات المذكورة في المادة السابقة.

المادة ٢٤٥ـ تحدد بقرار من وزير المالية أو بقرار مشترك من وزير المالية ووزير الداخلية بالنسبة للبلديات والمؤسسات العامة البلدية، الأحكام المتعلقة بالمبالغ القصوى التي يحق لكل منها الاحتفاظ بها في صناديقها الخاصة وأصول تحريك الحسابات المنصوص عليها في المادة ٢٤٤ أعلاه.

ـ تثابر الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة المذكورة في هذا الباب على قبض الإيرادات العائدة لها. أما عمليات الدفع فتجري بواسطة صناديقها إذا كانت قيمتها لا تجاوز حداً أقصى يعين بقرار من وزير المالية، أو بقرار مشترك من وزيري المالية والداخلية بالنسبة للبلديات والمؤسسات العامة البلدية، وتدفع بواسطة صندوق الخزينة إذا كانت تتجاوز هذا الحد.

ـ وتثابر الإدارات والمؤسسات العامة التي لا توجد لديها صناديق خاصة على القيام بجميع عمليات القبض والدفع بواسطة صندوق الخزينة.

المادة ٢٤٦ ـ لا يجوز لمصلحة الخزينة أن توقف أية عملية دفع تأمر بها إحدى الجهات التي لها حساب خاص في قيودها، طالما أن لها رصيداً دائناً كافياً في هذا الحساب.

المادة ٢٤٧ ـ تحدد دقائق تطبيق المواد ٢٤٢ و٢٤٦ من هذا القانون وبنوع خاص ما يتعلق منها بمسك الحسابات وتنظيم القيود وشكل السجلات والمطبوعات وطريقة دفع الخزينة لنفقات الإدارات والمؤسسات التي لها حساب في قيودها وكذلك المهل

التي يجب إنجاز المعاملات المالية خلالها، بقرار من وزير المالية أو بقرار مشترك من وزيري المالية والداخلية بالنسبة للبلديات والمؤسسات العامة البلدية.

المادة ٢٤٨ ـ يلغى المرسوم الاشتراعي رقم ١١٧ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ وتعديلاته، والمرسومان رقم ١٣٦٦٥ و١٣٦٨٤ تاريخ ٢٣ آب ١٩٦٣، والقانون الصادر في ٤ كانون الثاني ١٩٤٥ وكل نص آخر يتنافى وأحكام هذا القانون أو لا يتفق مع مضمونه.

المادة ٢٤٩ ـ ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به اعتباراً من ٣١ كانون الأول سنة ١٩٦٣.

المادة الثانية ـ ينشر ويبلغ هذا المرسوم حيث تدعو الحاجة.

الذوق في ٣٠ كانون الأول سنة ١٩٦٣.

الإمضاء: فؤاد شهاب

قانون رقم ٨٧/٤٩

صادر في ٢١ تشرين الثاني سنة ١٩٨٧

تعديل بعض أحكام قانون المحاسبة العمومية

(الإجازة للإدارات العامة ذات الموازنات الملحقة والمؤسسات العامة والبلديات فتح حسابات جارية مستقلة بهم في مصرف لبنان).

المادة ٣ ـ خلافاً لأي نص آخر ولا سيما أحكام قانون المحاسبة العمومية المنفذ بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ وتعديلاته وأحكام قانون النقد والتسليف المنفذ بالمرسوم رقم ١٣٥١٣ تاريخ ١٩٦٣/٨/١ وتعديلاته، يمكن للإدارات العامة ذات الموازنات الملحقة والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية فتح حسابات جارية مستقلة بهم في مصرف لبنان.

الملحق رقم ـ ٢ ـ

الجدول النموذجي لتقسيم نفقات الموازنة العامة

قرار رقم: ١/٢٦٢٦

تاريخ: ١٩٩٦/٣/٢٥

تحديد الجدول النموذجي لتقسيم نفقات الموازنة العامة

إن وزير المالية بالوكالة.

بناء على المرسوم رقم ٦٨١٢ تاريخ ١٩٩٥/٥/٢٥ والمرسوم رقم ٦٨٤٧ تاريخ ١٩٩٥/٦/٩.

بناء على المادة ٢٢ من قانون المحاسبة العمومية.

بناء على اقتراح مدير المالية العام.

يقرر ما يأتي

المادة الأولى: يستبدل الجدول النموذجي لتقسيم نفقات الموازنة العامة الصادر بموجب القرار رقم ١/١٢٤٧/تاريخ ١٩٦٥/٤/٧ بالجدول التالي:

النفقات العادية

البند	الفقرة	النبذة	
١١			مواد استهلاكية
	١		**لوازم مكتبية**
		١	قرطاسية
		٢	كتب ومراجع وصحف
		٩	لوازم مكتبية أخرى
	٢		**لوازم ادارية**
		١	ملابس
		٢	نفقات تغذية
		٣	قرطاسية للمدارس
		٤	محروقات وزيوت للمولدات
		٥	محروقات وزيوت للتدفئة
		٩	لوازم إدارية أخرى

البند	الفقرة	النبذة	
١١	٣		**نفقات تشغيل وسائل النقل**
		١	محروقات سائلة
		٢	زيوت وشحوم
		٣	قطع غيار لوسائل النقل
	٤		**أدوية ومواد مخبرية**
		١	أدوية
		٢	مواد مخبرية
	٥		**مبيدات**
	٦		**مواد زراعية**
		١	أسمدة
		٢	مواد علفية
		٣	بذور ونصوب وشتول
		٤	مواد بيطرية
	٧		**مياه، كهرباء واتصالات سلكية ولاسلكية**
		١	مياه
		٢	كهرباء
		٣	اتصالات سلكية ولاسلكية
		٩	نفقات مياه، وكهرباء واتصالات سلكية ولاسلكية أخرى
	٩		**مواد استهلاكية أخرى**
١٢			**خدمات استهلاكية**
	١		**إيجارات وخدمات مشتركة**
		١	إيجارات مكاتب وصيانتها
		٢	إيجارات مدارس وصيانتها
		٤	خدمات مشتركة بين المالكين
	٢		**صيانة عادية وتصليح طفيف**
		١	صيانة عادية وتصليح طفيف للوازم المكتبية والتجهيزات والإنشاءات.
	٣		**بريد**
	٤		**إعلانات مطبوعة وعلاقات عامة**
		١	إعلانات
		٢	مطبوعات

البند	الفقرة	النبذة	
١٢	٤	٣	أعياد وتمثيل
		٤	معارض
		٩	علاقات عامة أخرى
	٥		**تأمين**
	٦		**استئجار سيارات وآليات**
	٩		**خدمات استهلاكية أخرى**
		١	عمولات مصرفية
		٢	نفقات خدمة وتنظيفات
		٣	بدلات أتعاب
١٣			**المخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها**
	١		**مخصصات ورواتب**
		١	مخصصات السلطات العامة
		٢	رواتب الموظفين الدائمين
		٣	رواتب الموظفين المؤقتين
	٢		**رواتب المتعاقدين وأجور الأجراء والمتعاملين والمستشارين**
		١	رواتب المتعاقدين
		٢	أجور الأجراء
		٣	أجور المتعاملين
		٤	المستشارين
	٣		**تعويضات**
		١	تعويضات عائلية
		٢	تعويضات عن أعمال إضافية
		٣	تعويض حضور
		٩	تعويضات مختلفة
	٤		**تقديمات للعاملين في القطاع العام**
		١	تقديمات مرض وأمومة
		٢	تقديمات زواج
		٣	تقديمات ولادة
		٤	تقديمات وفاة
		٥	نفقات معالجة في المستشفيات

البند	الفقرة	النبذة	
١٣	٤	٦	تقديمات مدرسية
		٧	تقديمات لنفقات اجتماعية
	٥		**مكافآت**
		١	مكافآت
	٦		**اشتراكات ومساهمات الدولة في صناديق التعاضد**
		١	اشتراكات ومساهمات الدولة في تعاونية موظفي الدولة
		٢	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد النواب
		٣	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد القضاة
		٤	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد قضاة المحاكم الشرعية المذهبية
		٥	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد موظفي مجلس النواب
		٦	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد أساتذة الجامعة اللبنانية
		٧	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق المعلم
		٨	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد المساعدين القضائيين
		٩	اشتراكات ومساهمات الدولة في صناديق تعاضد أخرى
	٧		**اشتراكات الدولة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي**
		١	مرض وأمومة
		٢	تعويضات عائلية
		٣	تعويضات نهاية الخدمة
	٩		**نفقات أخرى للمخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها**
		١	احتياطي لتعبئة الملاكات
		٢	احتياطي لعطاءات متنوعة
١٤			التحويـــلات
	١		**المساهمات داخل القطاع العام**
		١	مساهمات في رواتب وأجور موظفي البلديات
		٢	مساهمات في نفقات أخرى للبلديات
		٣	مساهمات في رواتب وأجور موظفي الجامعة اللبنانية
		٤	مساهمات في نفقات أخرى للجامعة اللبنانية
		٥	مساهمات إلى الصندوق المركزي للمهجرين
		٦	مساهمات إلى مجلس الجنوب
		٧	مساهمات إلى مجلس الإنماء والإعمار

البند	الفقرة	النبذة	
١٤	١	٨	مساهمات إلى المركز التربوي للبحوث والإنماء
		٩	مساهمات أخرى داخل القطاع العام
	٢		**مساهمات لغير القطاع العام**
		١	مساهمات إلى هيئات لا تتوخى الربح
		٢	عطاءات إلى جهات خاصة
		٣	منح للطلاب
	٣		**المساعدات داخل القطاع العام**
		١	مساعدات لموازنة المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري
		٢	مساعدات لموازنة المواصلات السلكية واللاسلكية
		٣	مساعدات لمؤسسات عامة
		٤	مساعدات لمؤسسات مالية عامة
		٩	مساعدات أخرى داخل القطاع العام
	٤		**المساعدات لغير القطاع العام**
		١	مساعدات لمؤسسات خاصة
		٩	مساعدات أخرى لغير القطاع العام
	٥		**مساعدات خارجية**
		١	مساعدات لمؤسسات مالية أخرى
		٩	مساعدات خارجية أخرى
	٦		**الاشتراكات**
		١	اشتراكات في مؤسسات ومنظمات إقليمية ودولية
		٢	اشتراكات في مؤسسات مالية إقليمية ودوية
	٧		**معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة**
		١	معاشات التقاعد
		٢	تعويضات نهاية الخدمة
	٩		**التحويلات الأخرى**
		١	مساهمات لحكومات أجنبية
		٢	احتياطي لمعاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة
١٦			**نفقات مختلفة**
	١		**أحكام قضائية ومصالحات**
	٢		**نفقات سرية**

البند	الفقرة	النبذة	
١٦	٣		**نقل وانتقال**
		١	نقل وانتقال في الداخل
		٢	نقل وانتقال في الخارج
	٤		**وفود ومؤتمرات**
		١	وفود ومؤتمرات في الداخل
		٢	وفود ومؤتمرات في الخارج
	٥		دراسات
	٦		رديات
	٧		**نفقات استشفاء في القطاع الخاص**
	٩		**نفقات شتى**
		١	رسوم وضرائب مختلفة
		٢	شراء قطع فنية
		٩	نفقات شتى متنوعة
١٧			**النفقـات الماليـة**
	١		**فوائد على القروض الداخلية**
		١	فوائد على سندات خزينة داخلية
		٩	فوائد على قروض داخلية أخرى
	٢		**فوائد على القروض الخارجية**
		١	فوائد على سندات خزينة خارجية
		٢	فوائد على ديون خارجية لصالح منظمات دولية
		٣	فوائد على ديون خارجية لصالح حكومات أجنبية
		٤	فوائد على ديون خارجية لصالح مؤسسات مالية غير حكومية
		٩	فوائد على ديون خارجية أخرى
	٩		**نفقات مالية أخرى**
١٨			**النفقات الطارئة والاستثنائية**
	١		**احتياطي لنفقات طارئة**
		١	احتياطي لتغذية مختلف بنود الموازنة
		٩	احتياطي لنفقات أخرى

الأصول الثابتة المادية

البند	الفقرة	النبذة	
٢٢١			أراضـــي
	١		أراضي
٢٢٢			أبنيـــة
	١		أبنية إدارية
	٢		أبنية متخصصة
	٣		أبنية سكنية
٢٢٣			استملاكات لإنشاء وأشغال الطرق والمرافئ والمطارات
	١		استملاكات لإنشاء وأشغال طرق دولية
	٢		استملاكات لإنشاء وأشغال طرق رئيسية
	٣		استملاكات لإنشاء وأشغال طرق ثانوية
	٤		استملاكات لإنشاء وأشغال طرق داخلية
	٥		استملاكات لإنشاء وأشغال المرافئ
	٥		استملاكات لإنشاء وأشغال المطارات
	٦		استملاكات لإنشاء وأشغال طرقات أخرى
٢٢٤			استملاكات للإنشاءات المائية
	١		استملاكات لإنشاءات مياه الشفة
	٢		استملاكات لإنشاءات مياه الري
	٣		استملاكات لإنشاءات مياه السيلان
	٤		استملاكات لإنشاءات المياه المبتذلة
٢٢٥			استملاكات للإنشاءات الكهربائية
	١		استملاكات لإنشاءات معامل الانتاج
	٢		استملاكات لإنشاءات محطات التحويل
	٣		استملاكات لإنشاءات خطوط النقل
	٤		استملاكات لإنشاءات خطوط التوزيع
٢٢٦			تجهيـــزات

البند	الفقرة	النبذة	
٢٢٦	١		**أثاث ومفروشات وتجهيزات مكتبية**
	٢		**تجهيزات فنية**
		١	تجهيزات فنية متخصصة
		٢	تجهيزات فنية يدوية
		٩	تجهيزات فنية مختلفة
	٣		**تجهيزات للمعلوماتية**
	٤		**تجهيزات للنقل**
	٥		**تجهيزات للتدفئة والتبريد**
	٩		**تجهيزات أخرى**
٢٢٧			إنشاءات قيد التنفيذ
	١		**إنشاءات أراضي**
	٢		**إنشاء أبنية**
		١	إنشاء أبنية إدارية
		٢	إنشاء أبنية متخصصة
		٣	إنشاء أبنية سكنية
	٣		**إنشاء طرق**
		١	إنشاء طرق دولية
		٢	إنشاء طرق رئيسية
		٣	إنشاء طرق ثانوية
		٤	إنشاء طرق داخلية
		٩	إنشاء طرق أخرى
	٤		**إنشاءات مائية**
		١	إنشاءات مياه الشفة
		٢	إنشاءات مياه الري
		٣	إنشاءات مياه السيلان

البند	الفقرة	النبذة	
٢٢٧	٤	٤	إنشاءات المياه المبتذلة
	٥		**إنشاءات كهربائية**
		١	إنشاءات كهربائية لمعامل الانتاج
		٢	إنشاءات كهربائية لمحطات التحويل
		٣	إنشاءات كهربائية لخطوط النقل
		٤	إنشاءات كهربائية لخطوط التوزيع
	٩		**إنشاءات أخرى**
٢٢٨			**صيانـة**
	١		**صيانة الأراضي**
	٢		**صيانة الأبنية**
		١	صيانة أبنية إدارية
		٢	صيانة أبنية متخصصة
		٣	صيانة أبنية سكنية
	٣		**صيانة الطرق**
		١	صيانة طرق دولية
		٢	صيانة طرق رئيسية
		٣	صيانة طرق ثانوية
		٤	صيانة طرق داخلية
		٩	صيانة طرق أخرى
	٤		**صيانة الإنشاءات المائية**
		١	صيانة لإنشاءات مياه الشفة
		٢	صيانة لإنشاءات مياه الري
		٣	صيانة لإنشاءات مياه السيلان
		٤	صيانة لإنشاءات المياه المبتذلة
	٥		**صيانة الإنشاءات الكهربائية**
		١	صيانة الإنشاءات الكهربائية لمعامل الإنتاج

البند	الفقرة	النبذة	
٢٢٨	٥	٢	صيانة الإنشاءات الكهربائية لمحطات التحويل
		٣	صيانة الإنشاءات الكهربائية لخطوط النقل
		٤	صيانة الإنشاءات الكهربائية لخطوط التوزيع
	٦		**صيانة التجهيزات الفنية**
	٧		**صيانة تجهيزات المعلوماتية**
	٨		**صيانة وسائل النقل**
	٩		**صيانة أخرى**
٢٢٩			**نفقات أخرى تتعلق بالأصول الثابتة المادية**
	١		**نفقات دروس واستشارات ومراقبة**
		١	نفقات دروس واستشارات ومراقبة للتجهيزات
		٢	نفقات دروس واستشارات ومراقبة للإنشاءات
		٩	نفقات دروس واستشارات ومراقبة مختلفة
٢٥١			**اكتساب سندات المشاركة**
	١		**سندات مشاركة داخلية**
		١	سندات مشاركة في مؤسسات عامة
		٢	سندات مشاركة في شركات مختلطة
		٩	سندات مشاركة داخلية أخرى
	٢		**سندات مشاركة خارجية**
		١	سندات مشاركة في منظمات دولية
		٩	سندات مشاركة خارجية
٢٥٢			**السلفات الطويلة الأجل والأصول الثابتة المالية الأخرى**
	١		**سلفات طويلة الأجل للمؤسسات العامة**
	٢		**سلفات طويلة الأجل للبلديات**
	٣		**سلفات طويلة الأجل لمؤسسات أخرى في القطاع العام**
	٩		**الأصول الثابتة المالية الأخرى**
٢٥٣			**القروض التي تعقدها الدولة لصالح الغير**

البند	الفقرة	النبذة	
٢٥٣	١		قروض لمؤسسات عامة
	٢		قروض للبلديات
	٣		قروض لمؤسسات أخرى في القطاع العام
	٤		قروض لأفراد ولهيئات لا تتوخى الربح
	٥		قروض للخارج

تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح الخزينة

القروض الداخلية			
٣٦١	تسديد سندات خزينة داخلية		
	١		تسديد سندات خزينة داخلية
٣٦٩	تسديد قروض داخلية أخرى		
	١		تسديد قروض داخلية أخرى
القروض الخارجية			
٣٧١	تسديد سندات خزينة خارجية		
	١		تسديد سندات خزينة خارجية
٣٧٢	تسديد دبون خارجية		
	١		تسديد ديون خارجية إلى منظمات دولية
	٢		تسديد ديون خارجية إلى حكومات أجنبية
	٣		تسديد دبون خارجية إلى مؤسسات مالية غير حكومية

المادة الثانية: تدون اعتمادات التجهيز والإنشاء الطويلة المدى وفقاً للأحكام الخاصة المتعلقة بقوانين البرامج بحيث يخصص لكل مشروع فصل خاص ويطبق ضمن هذا الفصل التناسيب الواردة في الجدول المشار إليه في المادة الأولى من هذا القرار.

المادة الثالثة: تعتبر الفقرات والنبذات المذكورة في الجدول أعلاه، فقرات ونبذات ثابتة، ويمكن احداث فقرات ونبذات جديدة بالنظر إلى حاجة كل إدارة.

المادة الرابعة: تطبق أحكام المادة ٢٨ من قانون المحاسبة العمومية (النقل من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد) على النقل من نبذة إلى نبذة ضمن الفقرة الواحدة.

المادة الخامسة: يطبق هذا القرار ابتداء من موازنة ١٩٩٧ ويبلغ حيث تدعو الحاجة.

وزير المالية

الملحق رقم ـ ٣ ـ

الجدول النموذجي لتقسيم واردات الموازنة العامة

قرار رقم: ١/١٢٢٦

تاريخ: ٩٧/١٠/١١

تعديل* الجدول النموذجي لتقسيم واردات الموازنة العامة

إن وزير المالية بالوكالة.

بناء على المرسوم رقم ٩٥٠١ تاريخ ١٩٩٦/١١/٧ والمرسوم رقم ٩٧١٦ تاريخ ١٩٩٦/١٢/٣١.

بناء على المادة ٣٠ من قانون المحاسبة العمومية.

بناء على اقتراح مدير المالية العام.

يقرر ما يأتي:

المادة الأولى: يلغى القرار رقم ١/٣٢٢٥ تاريخ ١٩٩٦/٤/١٦.

المادة الثانية: يعتمد في تقسيم واردات الموازنة العامة الجدول النموذجي التالي:

الباب الأول: الإيرادات الضريبية

فصل ١١: ضريبة على الدخل والأرباح ورؤوس الأموال.

البند	الفقرة	النبذة	
١١١			ضريبة على الدخل
	١١١٠١		ضريبة الدخل على أرباح شركات الأموال وأرباح الأشخاص
	١١١٠٣		ضريبة الدخل على الرواتب والأجور
		١١١٠٣١	ضريبة الدخل على الرواتب والأجور للعاملين في القطاع العام
		١١١٠٣٢	ضريبة الدخل على الرواتب والأجور للعاملين في القطاع الخاص
	١١١٠٤		ضرائب دخل على رؤوس الأموال المنقولة
	١١١٠٨		غرامات (ضريبة الدخل على أرباح شركات الأموال وأرباح الأشخاص الطبيعيين وشركات).

* عبارة «تعديل» واقعة في غير محلها. فالمادة الأولى من هذا القرار ألغت القرار السابق، ثم حددت المادة الثانية منه تقسيم الواردات وفق جدول نموذجي جديد.

البند	الفقرة	النبذة	
١١٩			**ضرائب أخرى على الدخل**
	١١١٩٠١		ضرائب أخرى على الدخل

فصل ١٢: ضريبة على الأملاك

البند	الفقرة	النبذة	
١٢١			**ضريبة على الأملاك المبنية**
	١٢١٠١		ضريبة على الأملاك المبنية
	١٢١٠٨		غرامات (ضريبة الأملاك المبنية)
١٢٢			**رسم الانتقال**
	١٢٢٠١		رسم الانتقال
	١٢٢٠٨		غرامات (رسم الانتقال)
١٢٣			**ضرائب غير متكررة على الأملاك**
	١٢٣٠١		الرسوم العقارية
		١٢٣٠١١	رسوم التسجيل العقاري
		١٢٣٠١٩	رسوم عقارية أخرى
	١٢٣٠٢		ضريبة التحسين
	١٢٣٠٣		رسم تجديد سند ملكية
	١٢٣٠٨		غرامات (ضرائب غير متكررة على الأملاك)
١٢٩			**ضرائب أخرى على الأملاك**
	١٢٩٠١		ضرائب أخرى على الأملاك

فصل ١٣: الرسوم الداخلية على السلع والخدمات

البند	الفقرة	النبذة	
١٣١			**الرسوم الداخلية على السلع**
	١٣١٠١		رسوم على المواد الملتهبة
	١٣١٠٢		رسوم المسكرات والمشروبات الروحية
	١٣١٠٣		رسم على المشروبات غير الروحية
	١٣١٠٤		رسوم على التبغ والتنباك
	١٣١٠٥		رسوم الترابة
	١٣١٠٨		غرامات (الرسوم الداخلية على السلع)
	١٣١٠٩		رسوم داخلية أخرى على السلع

البند	الفقرة	النبذة	
١٣٢			**أرباح إدارات الحصر**
	١٣٢٠١		أرباح من إدارة حصر التبغ والتنباك
	١٣٢٠٨		غرامات (أرباح إدارات الحصر)
١٣٣			**رسوم على بعض الخدمات**
	١٣٣٠١		ضريبة الملاهي
	١٣٣٠٢		رسوم على المراهنات وورق اللعب
	١٣٣٠٨		غرامات (رسوم على بعض الخدمات)
١٣٤			**ضريبة على المبيعات**
	١٣٤٠١		ضريبة المبيعات على المؤسسات السياحية
١٣٩			**رسوم أخرى على السلع والخدمات**
	١٣٩٠١		رسوم على السيارات
		١٣٩٠١١	رسوم التسجيل
		١٣٩٠١٩	رسوم أخرى على السيارات
	١٣٩٠٢		مدفوعات الشركات ذات الامتياز
	١٣٩٠٣		رسوم مغادرة الأراضي اللبنانية
	١٣٩٠٨		غرامات (رسوم أخرى على السلع والخدمات)

فصل ١٤: الرسوم على التجارة والمبادلات الدولية

البند	الفقرة	النبذة	
١٤١			**رسوم على الاستيراد**
	١٤١٠١		رسوم الجمارك على الاستيراد
	١٤١٠٢		ضريبة المبيعات على السلع والبضائع
	١٤١٠٨		غرامات (رسوم الجمارك على الاستيراد)
١٤٢			**رسوم الجمارك على التصدير**
	١٤٢٠١		رسوم الجمارك على التصدير
١٤٩			**رسوم أخرى على التجارة والمبادلات الدولية**
	١٤٩٠١		رسوم أخرى على التجارة والمبادلات الدولية

فصل ١٥: الإيرادات الضريبية الأخرى

البند	الفقرة	النبذة	
١٥١			**رسوم الطابع المالي**
	١٥١٠١		رسم طابع نقدي

البند	الفقرة	النبذة	
١٥١	١٥١٠٢		رسم طابع أميري
	١٥١٠٨		غرامات (رسوم الطابع المالي)
١٥٩			**ضرائب غير مصنفة في حساب آخر**
	١٥٩٠١		واردات التعمير

الباب الثاني: الإيرادات غير الضريبية

فصل ٢٦: حاصلات من إدارات ومؤسسات عامة ومن أملاك الدولة الخاصة

البند	الفقرة	النبذة	
٢٦١			**حاصلات من إدارات ومؤسسات عامة غير مالية**
	٢٦١٠١		إيرادات كازينو لبنان
	٢٦١٠٢		إيرادات مغارات وأماكن أثرية وسياحية
	٢٦١٠٣		إيرادات مرفأ بيروت
	٢٦١٠٤		إيرادات من وفر موازنة المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري
	٢٦١٠٥		إيرادات من وفر موازنة مديرية اليانصيب الوطني
	٢٦١٠٦		إيرادات من وفر موازنة الاتصالات السلكية واللاسلكية
٢٦٢			**حاصلات من مؤسسات عامة مالية**
	٢٦٢٠١		إيرادات مصرف لبنان (أرباح وفروقات قطع)
٢٦٣			**حاصلات من أملاك الدولة الخاصة**
	٢٦٣٠١		إيرادات مطار بيروت الدولي
		٢٦٣٠١١	إيجار مطعم مطار بيروت الدولي
		٢٦٣٠١٢	إيرادات المنطقة الحرة
		٢٦٣٠١٣	إيرادات محطة الوقود
		٢٦٣٠١٤	إيرادات مواقف السيارات
	٢٦٣٠٩		حاصلات من أملاك الدولة الخاصة الأخرى
٢٦٤			**حاصلات من مؤسسات عامة استثمارية**
	٢٦٤٠١		حاصلات من مؤسسات عامة استثمارية
٢٦٩			**حاصلات أخرى من إدارات ومؤسسات عامة ومن أملاك الدولة الخاصة**
	٢٦٩٠١		فوائد أموال

فصل ٢٧: الرسوم والعائدات الإدارية والمبيعات

البند	الفقرة	النبذة	
٢٧١			**رسوم إدارية**
	٢٧١٠١		رسوم كتاب العدل
	٢٧١٠٢		الرسوم القنصلية
	٢٧١٠٣		رسوم الأمن العام
	٢٧١٠٤		رسوم السير
	٢٧١٠٥		الرسوم القضائية
	٢٧١٠٦		رسوم السوق
	٢٧١٠٨		غرامات (رسوم إدارية)
	٢٧١٠٩		رسوم إدارية أخرى
٢٧٢			**عائدات إدارية**
	٢٧٢٠١		واردات دوائر الحجر الصحي
	٢٧٢٠٢		رسوم المنائر
	٢٧٢٠٣		رسوم التسجيل في المدارس والمعاهد
	٢٧٢٠٤		رسوم الجامعة اللبنانية
	٢٧٢٠٥		رسوم الامتحانات
	٢٧٢٠٦		رسوم المطارات
	٢٧٢٠٧		إيرادات رئاسة الموانئ
	٢٧٢٠٨		غرامات (عائدات إدارية)
	٢٧٢٠٩		عائدات إدارية أخرى
٢٧٣			**مبيعات**
	٢٧٣٠١		حاصلات مبيعات الجريدة الرسمية والمجلة القضائية
	٢٧٣٠٣		ثمن لوحة عمومية
	٢٧٣٠٨		غرامات (مبيعات)
	٢٧٣٠٩		مبيعات أخرى
٢٧٤			**رسوم إجازات**
	٢٧٤٠١		رسوم إجازات عمل
	٢٧٤٠٣		رسوم رخص واشتراكات للوسائل الإعلامية
	٢٧٤٠٨		غرامات (رسوم إجازات)
	٢٧٤٠٩		رسوم أخرى على الإجازات

البند	الفقرة	النبذة	
٢٧٩			**رسوم وعائدات إدارية ومبيعات أخرى**
	٢٧٩٠٨		غرامات (رسوم وعائدات إدارية ومبيعات أخرى)
	٢٧٩٠٩		رسوم وعائدات إدارية ومبيعات أخرى

فصل ٢٨: الغرامات والمصادرات

البند	الفقرة	النبذة	
٢٨١			**غرامات وأحكام نقدية**
	٢٨١٠١		غرامات سير
	٢٨١٠٩		غرامات وأحكام نقدية أخرى
٢٨٢			**مصادرات**
	٢٨٢٠١		مصادرات
٢٨٣			**عقوبات**
	٢٨٣٠١		عقوبات

فصل ٢٩: الإيرادات غير الضريبية المختلفة

البند	الفقرة	النبذة	
٢٩١			**حسومات تقاعدية**
	٢٩١٠١		حسومات تقاعدية
٢٩٢			**حاصلات البريد**
	٢٩٢٠١		حاصلات البريد
٢٩٣			**مساهمة الموازنات الملحقة في نفقات الموازنة العامة**
	٢٩٣٠١		موازنة مديرية اليانصيب الوطني
	٢٩٣٠٢		موازنة المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري
	٢٩٣٠٣		موازنة المواصلات السلكية واللاسلكية
٢٩٤			**الهبات الجارية الداخلية**
	٢٩٤٠١		هبات جارية من مؤسسات في الداخل
	٢٩٤٠٢		هبات جارية من أفراد في الداخل
٢٩٥			**الهبات الجارية الخارجية**
	٢٩٥٠١		هبات جارية من حكومات أجنبية
	٢٩٥٠٢		هبات جارية من منظمات دولية
	٢٩٥٠٣		هبات جارية خارجية من منظمات غير حكومية

البند	الفقرة	النبذة	
٢٩٥	٢٩٥٠٤		هبات جارية من أفراد في الخارج
٢٩٩			**الإيرادات غير الضريبية الاستثنائية**
	٢٩٩٠١		إيرادات ناتجة عن تسوية مخالفات البناء
	٢٩٩٠٢		استردادات
	٢٩٩٠٣		إيرادات ناتجة عن تسويات الأملاك البحرية
	٢٩٩٠٤		زيادة عامل الاستثمار في الفنادق

الباب الثالث: حاصلات بيع الأصول الثابتة

فصل ٣٢: حاصلات بيع الأصول الثابتة المادية

البند	الفقرة	النبذة	
٣٢١			**حاصلات بيع الأراضي**
	٣٢١٠١		حاصلات بيع الأراضي
٣٢٢			**حاصلات بيع الأبنية**
	٣٢٢٠١		حاصلات بيع أبنية إدارية
	٣٢٢٠٢		حاصلات بيع أبنية سكنية
٣٢٦			**حاصلات بيع التجهيزات**
	٣٢٦٠١		حاصلات بيع أثاث ومفروشات وتجهيزات مكتبية
	٣٢٦٠٢		حاصلات بيع تجهيزات فنية
	٣٢٦٠٣		حاصلات بيع تجهيزات للمعلوماتية
	٣٢٦٠٤		حاصلات بيع تجهيزات للنقل
	٣٢٦٠٥		حاصلات بيع تجهيزات للتدفئة والتبريد
	٣٢٦٠٩		حاصلات بيع تجهيزات أخرى

فصل ٣٥: حاصلات بيع الأصول الثابتة المالية

البند	الفقرة	النبذة	
٣٥١			**حاصلات بيع سندات مشاركة**
	٣٥١٠١		حاصلات بيع سندات مشاركة داخلية
		٣٥١٠١١	حاصلات بيع سندات مشاركة في مؤسسات عامة
		٣٥١٠١٢	حاصلات بيع سندات مشاركة في شركات مختلطة
		٣٥١٠١٩	حاصلات بيع سندات مشاركة داخلية أخرى
	٣٥١٠٢		حاصلات بيع سندات مشاركة خارجية

البند	الفقرة	النبذة	
٢٥١	٣٥١٠٢	٣٥١٠٢١	حاصلات بيع سندات مشاركة في منظمات دولية
		٣٥١٠٢٩	حاصلات بيع سندات مشاركة خارجية أخرى
٣٥٢			**حاصلات تسديد السلفات الطويلة الأجل، والأصول الثابتة المالية الأخرى**
	٣٥٢٠١		حاصلات تسديد السلفات الطويلة الأجل من مؤسسات عامة
	٣٥٢٠٢		حاصلات تسديد السلفات الطويلة الأجل من البلديات
	٣٥٢٠٣		حاصلات تسديد السلفات الطويلة الأجل من مؤسسات أخرى في القطاع العام
	٣٥٢٠٩		حاصلات تسديد الأصول الثابتة المالية الأخرى
٣٥٣			**حاصلات تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح الغير**
	٣٥٣٠١		حاصلات تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح مؤسسات عامة
	٣٥٣٠٢		حاصلات تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح البلديات
	٣٥٣٠٣		حاصلات تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح مؤسسات أخرى في القطاع العام
	٣٥٣٠٤		حاصلات تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح أفراد أو هيئات لا تتوخى الربح
	٣٥٣٠٥		حاصلات تسديد قروض لصالح الخارج

الباب الرابع: الهبات

فصل ٤٤: هبات مشروطة للتوظيفات

البند	الفقرة	النبذة	
٤٤١			**هبات داخلية مشروطة للتوظيفات**
	٤٤١٠١		هبات داخلية مشروطة للتوظيفات من مؤسسات
	٤٤١٠٢		هبات داخلية مشروطة للتوظيفات من أفراد
٤٤٢			**هبات خارجية مشروطة للتوظيفات**
	٤٤٢٠١		هبات خارجية مشروطة للتوظيفات من حكومات أجنبية
	٤٤٢٠٢		هبات خارجية مشروطة للتوظيفات من منظمات دولية
	٤٤٢٠٣		هبات خارجية مشروطة للتوظيفات من منظمات غير حكومية
	٤٤٢٠٤		هبات خارجية مشروطة للتوظيفات من أفراد

فصل ٤٩: الهبات الجارية

البند	الفقرة	النبذة	
٤٩٤			**الهبات الجارية الداخلية**
	٤٩٤٠١		هبات جارية من مؤسسات في الداخل

البند	الفقرة	النبذة	
٤٩٤	٤٩٤٠٢		هبات جارية من أفراد في الداخل
٤٩٥			**الهبات الجارية الخارجية**
	٤٩٥٠١		هبات جارية من حكومات أجنبية
	٤٩٥٠٢		هبات جارية من منظمات دولية
	٤٩٥٠٣		هبات جارية من منظمات غير حكومية
	٤٩٥٠٤		هبات جارية من أفراد في الخارج

الباب الخامس: القروض

فصل ٥٦: القروض الداخلية

البند	الفقرة	النبذة	
٥٦١			**سندات خزينة داخلية**
٥٦٩			**قروض داخلية أخرى**

فصل ٥٧: القروض الخارجية

البند	الفقرة	النبذة	
٥٧١			**سندات خزينة خارجية**
٥٧٢			**ديون خارجية**
	٥٧٢٠١		ديون خارجية من منظمات دولية
	٥٧٢٠٢		ديون خارجية من حكومات أجنبية
	٥٧٢٠٣		ديون خارجية من مؤسسات مالية خارجية غير حكومية
٥٧٩			**قروض أخرى من الخارج**

المادة الثالثة: يعمل بهذا القرار ابتداءً من موازنة ١٩٩٨ ويلغى كل نص لا يتفق ومضمون أحكامه.

المادة الرابعة: يبلغ هذا القرار حيث تدعو الحاجة.

ملاحظة: جرى إيراد الهبات الجارية وفق تصنيفين مختلفين، الأول في الباب الثاني (الإيرادات غير الضريبية) تحت البندين ٢٩٤ و٢٩٥ (وقد وردت الفقرة ٢٩٤٠٢ ـ بعنوان «هبات جارية من حكومات أجنبية» والأصح «هبات جارية من أفراد في الداخل»، وقد أجرينا هذا التصحيح في متن القرار. والتصنيف الثاني في الباب الرابع (الهبات) تحت البندين ٤٩٤ و٤٩٥. ولم يتكرر الخطأ في عنوان الفقرة ٤٩٤٠٢، حيث وردت بعنوان «هبات جارية من أفراد في الداخل.

الملحق رقم - ٤ -

التصنيف الوظيفي

للنفقات العامة في الموازنة

الرمز	البيان	الرمز	البيان
١	**شؤون الإدارة العامة**	٢	خدمات المجتمع والخدمات الاجتماعية
١١	**السلطات العامة والخدمات العامة**	٢١	التربية والتعليم
١١١	الشؤون الإدارية العامة	٢١١	الشؤون الادارية العامة
١١٢	السلطات العامة	٢١٢	التعليم الابتدائي والمتوسط
١١٣	الادارة المالية وإدارة الخدمات الاحصائية	٢١٣	التعليم الثانوي
١١٤	إدارة العلاقات الخارجية	٢١٤	التعليم المهني والتقني
١١٥	إدارة شؤون الموظفين	٢١٥	التعليم الجامعي
١١٧	الاعداد والتدريب	٢١٦	التأهيل المتواصل
١١٨	الدراسات والأبحاث الأساسية	٢١٧	التأهيل التربوي
١١٩	خدمات عامة أخرى	٢١٨	الدراسات والأبحاث
١٢	**الدفاع الوطني**	٢١٩	خدمات تربوية وتعليمية أخرى
١٢١	الشؤون الإدارية العامة	٢٢	**الصحة**
١٢٢	القوات المسلحة	٢٢١	الشؤون الإدارية العامة
١٢٧	الاعداد والتدريب	٢٢٢	الاستشفاء
١٢٩	شؤون الدفاع الوطني الأخرى	٢٢٣	الوقاية الطبية
١٣	**الأمن والعدل**	٢٢٤	الإسعافات الأولية
١٣١	الشؤون الإدارية العامة	٢٢٥	شؤون الصيدلة
١٣٢	الشؤون القضائية	٢٢٦	خدمات مخبرية
١٣٣	الشرطة والدرك	٢٢٧	الإعداد والتدريب
١٣٤	السجون والاصلاحيات	٢٢٨	الدراسات والأبحاث
١٣٥	الدفاع المدني	٢٢٩	خدمات وشؤون صحية أخرى
١٣٦	الشؤون الأمنية	٢٣	**الشؤون الاجتماعية**
١٣٧	الإعداد والتدريب	٢٣١	الشؤون الإدارية العامة
١٣٩	شؤون الأمن والعدل الأخرى	٢٣٣	التنمية الاجتماعية

الرمز	البيان	الرمز	البيان
٢٣٤	التقديمات الاجتماعية	٣	**الخدمات الاقتصادية**
٢٣٥	إيواء ورعاية	٣١	**الشؤون الزراعية**
٢٣٧	الإعداد والتدريب	٣١١	الشؤون الإدارية العامة
٢٣٩	شؤون اجتماعية أخرى	٣١٢	الزراعة
٢٤	**الإسكان وخدمات المجتمع**	٣١٣	الأحراج
٢٤١	الشؤون الإدارية العامة	٣١٤	الصيد البري والبحري
٢٤٢	الإسكان والتنظيم المدني	٣١٥	تربية المواشي والدواجن
٢٤٣	شؤون البلديات والمناطق	٣١٦	الري
٢٤٤	الإمداد بالمياه	٣١٧	الإعداد والتدريب
٢٤٥	حماية البيئة	٣١٨	البحث والإرشاد الزراعي
٢٤٦	الإنارة العامة	٣١٩	شؤون زراعية أخرى
٢٤٧	الإعداد والتدريب	٣٢	**الصناعة والطاقة**
٢٤٨	الدراسات والأبحاث	٣٢١	الشؤون الإدارية العامة
٢٤٩	الإسكان وخدمات المجتمع الأخرى	٣٢٤	الصناعة
٢٥	**الثقافة والرياضة والإعلام**	٣٢٥	الغاز والنفط
٢٥١	الشؤون الإدارية العامة	٣٢٦	شؤون الطاقة الكهربائية
٢٥٢	الثقافة	٣٢٧	الإعداد والتدريب
٢٥٣	الرياضة	٣٢٨	الدراسات والأبحاث
٢٥٤	الإعلام والنشر	٣٢٩	شؤون الصناعة والطاقة الأخرى
٢٥٥	شؤون الجماعات	٣٣	**المواصلات والاتصالات**
٢٥٧	الإعداد والتدريب	٣٣١	الشؤون الإدارية العامة
٢٥٨	الدراسات والأبحاث	٣٣٢	النقل الجوي والمطارات
٢٥٩	شؤون ثقافية ورياضية وإعلامية أخرى	٣٣٣	السكك الحديدية
٢٦	**الشؤون الدينية**	٣٣٤	النقل البري والطرق والأوتسترادات
٢٦١	الشؤون الإدارية العامة	٣٣٥	النقل البحري والمرافئ
٢٦٢	الشؤون الدينية	٣٣٦	الاتصالات (البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية)

الرمز	البيان
٣٣٧	الإعداد والتدريب
٣٣٨	الدراسات والأبحاث
٣٣٩	شؤون المواصلات والاتصالات الأخرى
٣٤	**شؤون اقتصادية متنوعة**
٣٤١	الشؤون الإدارية العامة
٣٤٢	التجارة والتوزيع
٣٤٤	السياحة والفنادق والمطاعم
٣٤٥	مشاريع التنمية المتعددة الأهداف
٣٤٦	العمالة
٣٤٧	الإعداد والتدريب
٣٤٨	الدراسات والأبحاث
٣٤٩	شؤون اقتصادية متنوعة أخرى
٤	**نفقات غير قابلة للتوزيع**
٤١	الدين العام
٤٢	نفقات الموازنة المشتركة
٤٣	احتياطي الموازنة

الملحق رقم ـ ٥ ـ
التصميم العام لحسابات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات

مرسوم رقم ١٠٣٨٨ ـ صادر في ٩ حزيران سنة ١٩٩٧.

التصميم العام لحسابات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات

إن رئيس الجمهورية.

بناء على الدستور.

بناء على مشروع القانون المعجل الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ (قانون المحاسبة العمومية) وتعديلاته، لاسيما المادة ١٦٣ منه.

بناء على المرسوم رقم ١٧٠٥٨ تاريخ ١٩٦٤/٨/٧ (التصميم العام لحسابات الدولة وأصول مسك هذه الحسابات...).

وبعد استطلاع رأي مجلس شورى الدولة (الرأي رقم ٩٦/١٥٦ ـ ٩٧ تاريخ ١٩٩٧/٥/٨).

بناء على اقتراح وزير المالية.

يرسم ما يأتي:

الباب الأول: أحكام عامة

المادة الأولى ـ يحدد هذا المرسوم المبادئ التقنية التي تطبق على محاسبة الدولة وعلى محاسبة البلديات وعلى محاسبة المؤسسات العامة التي تتولى إدارة مرافق عامة.

المادة ٢ ـ تهدف محاسبة الدولة والبلديات والمؤسسات العامة إلى وصف العمليات المالية والرقابة عليها وإعداد المعلومات عنها وإبلاغها إلى الجهات المختصة بالإدارة والرقابة.

على المحاسبة أن تؤدي إلى:

ـ معرفة ومراقبة عمليات الموازنة من إيرادات ونفقات ومعرفة ومراقبة عمليات الخزينة.

ـ معرفة وضع ملكية الدولة للأصول الثابتة.

ـ تحديد النتائج السنوية.

ـ إدخال هذه المعلومات في المحاسبة الاقتصادية الوطنية.

ـ حساب كلفة نشاطات الدولة.

المادة ٣ ـ تمسك المحاسبة العامة للدولة وفقاً للتصميم المحاسبي المحدد في المواد التالية والمستوحى من التصميم المحاسبي العام.

تشمل المحاسبة العامة للدولة إدارات الموازنة العامة والإدارات ذات الموازنات الملحقة.

المادة ٤ ـ تمسك المحاسبة العامة للدولة من قبل المحتسبين المشار إليهم في المادة ١٦٠ وما يليها من قانون المحاسبة العمومية وفقاً للشروط والحدود المبينة في النصوص التي تحدد صلاحيات كل فئة من هؤلاء المحتسبين.

تنشر نتائج المحاسبة العامة للدولة وفقاً للأصول والصيغ التي يحددها وزير المالية.

الباب الثاني: التصميم المحاسبي للدولة

١ ـ فئات الحسابات

المادة ٥ ـ يصف التصميم المحاسبي للدولة عمليات الدولة المالية ويتضمن سبع فئات من الحسابات، مرقمة من ١ إلى ٧، وهي:

الفئة ١: حسابات النتائج وعمليات التمويل.

الفئة ٢: حسابات الموجودات الثابتة.

الفئة ٣: الحسابات الداخلية.

الفئة ٤: حسابات الغير.

الفئة ٥: الحسابات المالية.

الفئة ٦: حسابات النفقات الجارية.

الفئة ٧: حسابات الإيرادات.

المادة ٦ ـ تتناول المحاسبات الخاصة بالمواد والقيم والسندات وصف القيم المخزونة منها وحركاتها، وتندرج ضمن الفئة ٨ التي تتعلق بـ:

ـ الاسهم الإسمية، أو لحامله أو لأمر، ومختلف القيم التي تعود ملكيتها إلى الشخص العام أو التي سلمت إليه، والأشياء المودعة لديه.

ـ القسائم ودفاتر التذاكر والطوابع ودفاتر الإيصالات بالأرومات المخصصة للإصدار أو للبيع.

٢ ـ الحسابات الرئيسية:

المادة ٧ ـ تقسم كل فئة من الفئات المذكورة في المادة الخامسة إلى عشرة حسابات رئيسية على الأكثر. يتألف كل حساب رئيسي من رقمين أحدهما هو رقم الفئة.

٣ ـ الحسابات الفرعية.

المادة ٨ ـ يقسم كل حساب رئيسي إلى عشرة حسابات فرعية ويتألف كل حساب فرعي من ثلاثة أرقام يدل الرقمان الأولان (إلى اليسار) منه على رقم الحساب الرئيسي الذي يتفرع عنه.

المادة ٩ ـ الحساب الفرعي ذو الأرقام الثلاثة هو الوحدة الصغرى التي تستعمل لتوحيد النتائج وعرضها.

٤ ـ الحسابات الثانوية.

المادة ١٠ ـ يقسم كل حساب فرعي إلى حسابات ثانوية يحدد عددها حسب الحاجة وذلك بإضافة رقمين إضافيين إلى يمين الحساب الفرعي.

المادة ١١ ـ يتم تدوين القيود في الحسابات الثانوية دون سواها من الحسابات.

المادة ١٢ ـ تخصص الحسابات الثانوية من الفئة ١ لتدوين عمليات الخزينة التي تتعلق بالآتي:

ـ النتائج السابقة المدورة التي تتألف من تراكم نتائج السنوات المالية التي أقفلت حساباتها بموجب قانون الحساب، وحساب نتيجة السنة المالية قبل إقفالها، أي قبل صدور قانون قطع الحساب. تدرج هذه النتائج في الحسابات الثانوية من ١٢١٠١ إلى ١٣١٠٩.

ـ وصف عمليات التمويل المتعلقة بالهبات المشروطة والتي خصصت لتمويل التوظيفات، وبالقروض الداخلية والخارجية. وتدرج هذه العمليات في الحسابات الثانوية من ١٤١٠١ إلى ١٧٩٠٩.

المادة ١٣ ـ تخصص الحسابات الثانوية من الفئة ٢ لتدوين الموجودات الثابتة غير المادية والمادية والمالية. تدرج الموجودات الثابتة غير المادية في الحسابات الثانوية من ٢١١٠١ إلى ٢١٩٠٩، وتدرج الموجودات الثابتة المادية في الحسابات الثانوية من ٢٢١٠١ إلى ٢٢٩٠٩، وتدرج الموجودات الثابتة المالية أو الأصول المالية، والمشاركات المالية، والسلفات الطويلة الأجل، والقروض الممنوحة من الدولة في الحسابات الثانوية من ٢٥١٠١ إلى ٢٥٣٠٩.

المادة ١٤ ـ تخصص الحسابات الثانوية من الفئة ٣ لتدوين العمليات الداخلية بين المحتسبين العموميين، ولسلفات الموازنة المعطاة للقيمين على السلفات. يجري ترصيد هذه الحسابات عند توحيد حسابات المحتسبين العموميين. تدرج هذه العمليات والسلفات في الحسابات الثانوية من ٣٠١٠١ إلى ٣٩٩٠٩.

المادة ١٥ ـ تخصص الحسابات الثانوية من الفئة ٤ لتدوين العلاقات مع الغير فيما يتعلق بالديون والذمم المدينة من جهة، وبالقيود المؤقتة للإيرادات والنفقات من جهة ثانية، وبحسابات التسوية المدينة والدائنة من جهة ثالثة. تدرج هذه العمليات في الحسابات الثانوية من ٤٠١٠١ إلى ٤٩٩٠٩.

المادة ١٦ ـ تخصص الحسابات الثانوية من الفئة ٥ لتدوين حركات النقود والشيكات وللعمليات مع المصارف من خلال الحساب المفتوح لدى مصرف لبنان. تدرج هذه القيود في الحسابات الثانوية من ٥١١٠١ إلى ٥٨٠٠٩.

المادة ١٧ ـ تخصص الحسابات الثانوية من الفئة ٦ لتدوين عمليات نفقات الموازنة الجارية. تدرج هذه العمليات في الحسابات الثانوية من ٦١١٠١ إلى ٦٨١٠٩.

المادة ١٨ ـ تخصص الحسابات الثانوية من الفئة ٧ لتدوين عمليات إيرادات الموازنة العادية. تدرج هذه العمليات في الحسابات الثانوية من ٧١١٠١ إلى ٧٩٩٠٩.

المادة ١٩ ـ تخصص الحسابات من الفئتين ٦ و٧ لتدوين عمليات تنفيذ الموازنة الجارية. يجري ترصيد هذه الحسابات بنهاية آخر يوم من الفترة المتممة من السنة المالية، وينقل الرصيد إلى حساب نتيجة الدورة. تنفذ عملية الترصيد والنقل من قبل مديرية المحاسبة العامة.

٥ ـ لائحة الحسابات

المادة ٢٠ ـ تعد مديرية المحاسبة العامة بنهاية كل سنة لائحة الحسابات التي ستستعمل في السنة اللاحقة من قبل المحتسبين العموميين. تتضمن هذه اللائحة الحسابات الرئيسية والحسابات الفرعية والحسابات الثانوية التي سيصار إلى استعمالها، وتصدر بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح مدير المالية العام.

المادة ٢١ ـ يحظر على كل محتسب عمومي أن يفتح في محاسبته سوى الحسابات المحددة في اللائحة الصادرة بقرار من وزير المالية.

الباب الثالث: تنظيم وقواعد مسلك الحسابات

أولاً: الجهات المختصة بمسك الحسابات

١ ـ المحتسبون المحليون

المادة ٢٢ ـ يدون المحتسبون المحليون في حسابات ارتباط عمليات الإيرادات والنفقات، التي ينفذونها ضمن نطاق الموازنة وخارجها، لحساب المحتسب المركزي الذي يتبعونه ويدونون في حسابات الغير عمليات المحاسبة قيد التنسيب أو التصنيف أو التسوية التي تجري على مستوى المحتسبية التي يديرونها.

٢ ـ المحتسبون المركزيون

المادة ٢٣ ـ ينفذ المحتسبون المركزيون الموازنة العامة بقيد إيرادات الموازنة ونفقاتها في الحساب النهائي الخاص بكل إيراد أو نفقة كما أنهم ينفذون عمليات خارج نطاق الموازنة بقيد هذه العمليات في حسابات الغير.

يوحد كل محتسب مركزي شهرياً العمليات الحسابية العائدة للمحتسبين المحليين التابعين له. ويدخل هذه العمليات في محاسبته ويعد ميزاناً شهرياً موحداً بحساباته وبحسابات المحتسبين المحليين التابعين له.

ثانياً: توحيد الحسابات

المادة ٢٤ ـ تناط بمديرية المحاسبة العامة في مديرية المالية العامة، بواسطة رئيس محاسبة يرتبط مباشرة بمدير المحاسبة العامة، مهمة توحيد حسابات المحتسبين المركزيين منفذي الموازنة العامة والموازنات الملحقة.

المادة ٢٥ ـ تتولى مديرية المحاسبة العامة:

- التوحيد الدوري لحسابات الموازنة العامة.
- تدقيق المعلومات ومطابقتها وإعداد ميزان الحسابات الموحد انطلاقاً من الموازين الموحدة المعدة من قبل المحتسبين المركزيين الذين ينفذون هذه الموازنة (مالية، جمارك، بريد).
- إعداد الوضعية الأسبوعية للخزينة، وللصندوق، وللمصرف، وذلك انطلاقاً من المعلومات التي يوفرها المحتسبون المركزيون لمديرية المحاسبة العامة أسبوعياً.
- المطابقة الأسبوعية لقيود حساب المصرف مع مصرف لبنان.
- تبويم خطة الخزينة المتعلقة بعمليات تنفيذ الموازنة العامة.

- مطابقة المعلومات وإعداد الميزان النهائي لحسابات الموازنة العامة بعد إجراء قيود التسوية لعمليات آخر السنة وتحديد النتائج وميزان الخروج للحسابات.
- إعداد ومتابعة وضعية ملكية الدولة وما تتضمنه من عناصر الموجودات المادية والمالية للدولة.
- تحديد ميزان الدخول للمحتسبين المركزيين للموازنة العامة، وإيداع كل محتسب مركزي، المعلومات التي يجب أن يسجلها في محاسبته.
- إعداد بيانات محاسبية دورية عن وضع الخزينة، وعن العمليات التي تتعلق بتنفيذ الموازنة العامة.

ثالثاً: المبادئ المحاسبية العامة

المادة ٢٦ ـ تمسك محاسبة الدولة على طريقة القيد المزدوج.

تسجل عمليات الخزينة بتاريخ تنفيذها.

تسجل إيرادات الدولة بتاريخ تحصيلها فعلياً وتقيد في الموازنة النافذة بتاريخ التحصيل.

تسجل النفقات بتاريخ توقيعها من قبل الآمر بالدفع (المحتسب المركزي) وتقيد في الموازنة النافذة بتاريخ التوقيع.

المادة ٢٧ ـ تمسك المحاسبة على أساس سنوي.

تتضمن محاسبة السنة:

- جميع العمليات العائدة لتنفيذ موازنة السنة المعنية لغاية تاريخ إقفال هذه الموازنة.
- جميع عمليات الخزينة، وعمليات التسوية والعمليات العائدة للقيم المخزونة.

المادة ٢٨ ـ يقيد المحتسبون المركزيون بصورة نهائية، في حسابات الأعباء والإيرادات، نفقات الموازنة وإيراداتها المنوط بهم أمر تنفيذها.

المادة ٢٩ ـ تقفل حسابات الدولة بنهاية الفترة المحددة لتنفيذ الموازنة، وتنظم الموازين العائدة لها من قبل كل محتسب عمومي وتقدم خلال المهلة المحددة له لذلك.

المادة ٣٠ ـ تنظم حسابات آخر السنة وفقاً للتنظيم المعتمد للموازنة فتتضمن تنفيذ الإيرادات والنفقات. تبين هذه الحسابات نتيجة تنفيذ إيرادات الموازنة ونفقاتها، وكيفية تمويل الرصيد.

المادة ٣١ ـ تؤخذ في الاعتبار، على حساب موازنة السنة السابقة، عمليات التسوية التي نفذت بعد ٣١ كانون الأول والتي تتعلق:

ـ بالقيود النهائية للإيرادات والنفقات المدونة في حسابات مؤقتة.

ـ بتصحيح القيود المغلوطة.

المادة ٣٢ ـ تؤخذ في الاعتبار عمليات آخر السنة التي نفذت بعد ٣١ كانون الأول، على حساب موازنة السنة السابقة وكذلك عمليات التسوية الملحوظة في قانون قطع حساب الموازنة.

المادة ٣٣ ـ تعتمد عمليات آخر السنة المتعلقة بموازنة الدولة، وبحسابات الخزينة من أجل:

ـ توحيد عمليات المحتسبين المحليين في حساب المحتسب المركزي التابعين له.

ـ تصحيح الأخطاء في محاسبة المحتسب المركزي.

ـ توحيد حسابات المحتسبين المركزيين في ميزان عام موحد لحسابات الموازنة العامة.

ـ بيان قيمة ممتلكات الدولة وموجوداتها.

ـ تحديد النتائج.

قبل الخامس عشر من كانون الأول من كل سنة، وبناء على مبادرة مديرية المحاسبة العامة واقتراح مدير المالية العام، يبلغ وزير المالية إلى المحتسبين المركزيين التعليمات اللازمة لإجراء عمليات آخر السنة ويحدد المهل القصوى لتنفيذها.

المادة ٣٤ ـ يتألف الحساب العام للدولة من:

ـ الميزان العام الموحد للحسابات بنتيجة توحيد حسابات المحتسبين المركزيين.

ـ بيان بإيرادات موازنة الدولة.

ـ بيان بنفقات موازنة الدولة.

ـ بيان الخلاصة على صعيد القطاع العام والذي يوضع على شكل حساب نتائج وميزانية.

المادة ٣٥ ـ يصدق على الحسابات بموجب قانون قطع الحساب الذي يبت نهائياً بالنتيجة التي اقترن بها تنفيذ موازنة الدولة.

رابعاً: واجبات المحتسبين العموميين

المادة ٣٦ ـ لكل محتسب عمومي صندوق واحد تودع فيه أموال الأشخاص العموميين المقرر إيداعها لديه.

تظهر عمليات المحتسب العمومي في محاسبة عامة موحدة.

المادة ٣٧ ـ يتوجب على كل محتسب عمومي:

١ ـ يومياً:

ـ تدوين عمليات المحاسبة التي نفذت في المحتسبية.

ـ إقفال الصندوق وعد موجوداته.

ـ التأكد من مطابقة موجودات الصندوق على قيوده.

ـ الترحيل إلى دفاتر المحاسبة.

٢ ـ أسبوعياً:

ـ بالنسبة للمحتسبين المحليين، إيداع مديرية المحاسبة العامة بيان الموارد المالية المتاحة وبيان الشيكات المصرفية المستلمة والمودعة في المصرف.

ـ بالنسبة للمحتسبين المركزيين، إيداع المحتسب المركزي المختص بيان الموارد المالية المتاحة وبيان الشيكات المصرفية المستلمة والمودعة في المصرف.

٣ ـ شهرياً:

ـ بالنسبة للمحتسبين المحليين، إيداع المحتسب المركزي الذي يتبعونه، ميزان حسابات المحتسبية، الموقوفة في آخر يوم من الشهر، مرفقاً بجميع المستندات الثبوتية المتعلقة بعمليات الشهر.

ـ بالنسبة للمحتسبين المركزيين، إيداع مديرية المحاسبة العامة ميزان الحسابات الموحد بحساباتهم وحسابات المحتسبين المحليين التابعين لهم مرفقاً بالمستندات الشهرية الثبوتية المتعلقة بهذه الحسابات.

٤ ـ سنوياً:

ـ بالنسبة للمحتسبين المحليين:

إيداع المحتسب المركزي الذي يتبعونه، ميزان حسابات المحتسبية الموقوفة في آخر يوم من السنة، مرفقاً بجميع المستندات الثبوتية المفروض تقديمها عند إقفال الدورة.

ـ بالنسبة للمحتسبين المركزيين:

إيداع مديرية المحاسبة العامة الميزان السنوي الموحد بحساباتهم وحسابات المحتسبين المحليين التابعين لهم السنوية مرفقاً بالمستندات الثبوتية، مما يؤلف حساب مهمة المحتسب المركزي السنوية، الذي يودع، بعد التدقيق، ديوان المحاسبة.

خامساً: الرقابة

المادة ٣٨ ـ تتم الرقابة على إدارة المحتسبين العموميين من قبل وزير المالية تسلسلياً ومن قبل هيئات الرقابة المختصة.

الباب الرابع: أحكام تتعلق بسائر المحتسبين العموميين

المادة ٣٩ ـ توضع بقرار مشترك من وزير المالية والوزير المختص الأنظمة المحاسبية الخاصة بكل فئة من المؤسسات العامة والبلديات ويحدد في هذه الأنظمة دور سلطات الرقابة والوصاية لجهة توحيد الحسابات ومسك القيود وتنظيم البيانات المالية السنوية وتصديقها.

المادة ٤٠ ـ تقدم حسابات المؤسسات العامة للسلطات المختصة في المهلة المحددة لكل فئة من هذه المؤسسات.

الباب الخامس: أحكام مختلفة

المادة ٤١ ـ تلغى الأحكام المخالفة لهذا المرسوم ولا سيما المواد من ١ إلى ٣٢ من المرسوم رقم ١٧٠٥٨ تاريخ ١٩٦٤/٨/٧.

المادة ٤٢ ـ تحدد دقائق تطبيق أحكام هذا المرسوم بقرارات تصدر عن وزير المالية.

المادة ٤٣ ـ ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية، ويعمل به اعتباراً من حسابات عام ١٩٩٧.

بعبدا في ٩/حزيران ١٩٩٧

نشر هذا المرسوم في عدد الجريدة الرسمية

رقم ٣٠ تاريخ ١٩٩٧/٦/١٩

المراجع

أولاً: باللغة العربية

١ ـ المؤلفات

ـ **الدكتور حسن عواضة، الدكتور عبد الرؤوف قطيش** ـ المالية العامة.
الطبعة الأولى ١٩٩٥ ـ دار الخلود.

ـ **الدكتور مهدي محفوظ** ـ علم المالية العامة ـ الطبعة الثانية ١٩٩٧.

ـ **دكتور زين العابدين ناصر** ـ علم المالية العامة ـ ١٩٩٤.
دار النهضة العربية.

ـ **الدكتور حسن كيره** ـ المدخل إلى القانون ١٩٦٧ ـ دار النهضة العربية.

ـ **الدكتور محمود رياض عطية** ـ موجز في المالية العامة ـ ١٩٦٩.
دار المعارف بمصر.

ـ **الدكتور عبد الرزاق السنهوري** ـ الوسيط في شرح القانون المدني الجديد.
الجزء الثالث ـ مكتبة النهضة المصرية طبعة ١٩٥٨.

ـ **يوسف سعد الله الخوري** ـ القانون الإداري العام ـ الطبعة الثانية ١٩٩٨.

٢ ـ أبحاث

ـ **د. حلمي مراد**، ـ ديوان المحاسبات في الجمهورية العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية ـ العدد الثاني ـ ١٩٦١.

٣ ـ اجتهادات

مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية، الصادرة خلال العام ١٩٦٦.

ـ مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية، الصادرة خلال العام ١٩٦٨.

- مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية، الصادرة خلال العام ١٩٦٩.

- مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية، الصادرة خلال العام ١٩٧٠.

- مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية، الصادرة خلال العام ١٩٧١.

- مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية، الصادرة خلال العام ١٩٧٢.

- مجموعة الآراء الاستشارية لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل ١٩٩٧.

- المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع ١٩٦٧.

- المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع ١٩٧٣.

٤ ـ تقارير

- التقرير السنوي لديوان المحاسبة المؤرخ في ١٩٥٢/٤/١.

- التقرير السنوي لديوان المحاسبة المؤرخ في ١٩٥٦/١١/٢٧.

- التقرير السنوي لديوان المحاسبة لعام ١٩٦٦.

- التقرير السنوي لديوان المحاسبة لعام ١٩٩٣.

- التقرير السنوي لديوان المحاسبة لعام ١٩٩٤.

٥ ـ جرائد

جريدة «السفير» عدد ٩٦٢٩ تاريخ ٢٠٠٣/١١/٢٠.

ثانياً: باللغة الفرنسية

1- Ouvrages

- **Loïc Philip**, Finances publiques, 5e édition, Cujas, 1995
- **Jean-Claude Martinez, Pierre Di Malta**, Droit budgétaire, 2e édition, Litec, 1988
- **Julien Laferrière et Marcel Waline**, Traité élémentaire de science et de législation financières, LGDJ, 1952
- **Gaston Jèze**, Cours élémentaire de science des finances, Nouvelle édition, 1909
- **Louis Delbez**, Eléments de finances publiques, édition A. Pedon, 1955
- **Jean-Baptiste Toulouse, Jean-Frédéric de Leusse, Yves Rolland, Xavier Pillot**, Finances publiques et politiques publiques, Economica, 1987
- **Maurice Duverger**, Institutions financières, 3e édition, PUF, 1960
- **Jean-Michel Communier, Henri Lamotte**, Finances publiques, Le budget de l'Etat, 1ère édition, PUF, 1997
- **Joël Mekhantar**, Finances publiques – le budget de l'Etat, 4e édition, Hachette, 2003
- **Louis Trotabas, Jean-Marie Cotteret**, Droit budgétaire et comptabilité publique, 5e édition, Dalloz, 1995
- **Lino Di Qual**, Droit de la comptabilité publique, A. Colin, 1971
- **Vincent Raude**, mise à jour Jacques Saillard, Ministère du budget, 1998

- **Francis – J. Fabre**, Le contrôle des finances publiques, PUF, 1968
- **Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale**, Finances publiques, 2e édition, LGDJ, 1995
- **Bernard Beck, Georges Vedel**, Etudes de finances publiques, Mélange en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul-Marie Gaudemet, Economica, 1984
- **Paul-Marie Gaudemet**, Précis de finances publiques, Montchrestien, 1970
- **Gilbert Devaux**, La comptabilité publique, Tome premier, Les principes, PUF, 1957
- **Jacques Magnet**, Comptabilité publique, PUF, 1978
- **Jacques Magnet**, La cour des comptes, 3e édition, Berger-Levrault, 1986
- **Edgard Allix**, Traité élémentaire de sciences des finances et de législation financière, Rousseau et Cie Editeurs, 1931
- **Raymond Muzellec**, Finances publiques, 10e édition, Sirey, 1997
- **André Paysant**, Finances publiques, 5e édition, A. Collin, 1999
- **Henri Oberdorff**, Les constitutions de l'Europe des douze, La documentation française, 1992
- **Michel Paul**, Les finances de l'Etat, budget – comptabilité,
- **Guy Gest, Gilbert Tixier**, Manuel de droit fiscal, 4e édition, LGDJ, 1986
- **Lucile Tallineau**, L'équilibre budgétaire, Economica, 1994

2 - Revues

- Revue Française de Finances Publiques, N°32 (1990), N°36 (1991), N°39 (1992), N°41 (1993)

- Revue de Droit Public, T. XC, 1954

3 - Journaux

- Le Monde, édition Proche-Orient, 7-1-2005

الفهرس